

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Settori

Assistenza legislativa e consulenza giuridica in materia istituzionale, agricoltura, attività economiche-produttive, cultura e turismo, attività sanitaria e sociale, territorio e ambiente. Qualità della normazione. Biblioteca e documentazione.

SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI INTERESSE REGIONALE

CON NOTE DI SINTESI

II semestre 2014

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

Consiglio regionale della Toscana

Firenze, gennaio 2015

PRESENTAZIONE

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

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

La sintesi delle sentenze del secondo semestre 2014 è stata effettuata da un gruppo di lavoro composto da Enrico Righi, che ne ha coordinato l'attività curando anche la selezione delle sentenze, e da Cesare Belmonte, Francesca Casalotti, Ilaria Cirelli, Lucia De Siervo, Domenico Ferraro, Caterina Orione, Carla Paradiso, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto, Anna Traniello Gradassi.

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

Gemma Pastore

Dirigente del Settore

Assistenza legislativa e consulenza giuridica in materia istituzionale, agricoltura, attività economiche-produttive, cultura e turismo, attività sanitaria e sociale, territorio e ambiente. Qualità della normazione. Biblioteca e documentazione.

Firenze, gennaio 2015

INDICE

Ambiente – edilizia

Sentenza 7 luglio 2014, n. 197

articoli 4, 16, 18, 21, 27, 31, 33, 34, 35 e 61 della legge della Regione Piemonte 25 marzo 2013, n. 3, recante “Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia”..... Pag. 1

Tutela della concorrenza; tutela dell’ambiente; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia

Sentenza 9 luglio 2014, n. 199

artt. 6, comma 1, ed 8, comma 2, 13 e 18 della legge Regione autonoma Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali e settori diversi)..... Pag. 11

Finanza pubblica

Sentenza 9 luglio 2014, n. 207

art. 21, c. 3°, alinea e lett. a), del decreto legge 04/06/2013 n. 63, (Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell’edilizia per la definizione delle procedure d’infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2013, n. 90..... Pag. 30

Ambiente

Sentenza 18 luglio 2014, n. 209

art. 1, comma 250, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011);
art. 1, comma 19, lettera a), della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale);
art. 1, comma 35, della legge della Regione Campania n. 14 del 2011, nella parte in cui introduce il comma 237nonies all’art. 1 della l.r. n. 4 del 2011 Pag. 36

Usi civici

Sentenza 9 luglio 2014, n. 210

articolo 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici)..... Pag. 45

Pubblico impiego-retribuzione individuale di anzianità

Sentenza 9 luglio 2014, n. 211

legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2005 e pluriennale 2005-2007 della Regione Abruzzo – Legge finanziaria regionale 2005), come sostituito dall’art. 1, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 21 novembre 2008, n. 16 (Provvedimenti urgenti e indifferibili) articolo 43.

Pag. 53

Tutela del paesaggio, parchi e riserve naturali

Sentenza 9 luglio 2014, n. 212

legge della Regione siciliana 6 maggio 1981, n. 98 (Norme per l’istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali), artt. 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2.

Pag. 59

Bilancio, finanze, contabilità pubblica

65

Sentenza 15 luglio 2014, n. 224

art. 25 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 10.

Pag.

Leggi provvedimento

Sentenza 24 settembre 2014, n. 231

legge della Regione Molise 21 luglio 2010, n.14 (Iniziative finalizzate alla razionalizzazione della spesa regionale) articolo 2.

Pag. 72

Tutela dell’ambiente

Sentenza 24 settembre 2014, n. 232

delibera della Giunta regionale del Veneto 11 febbraio 2013, n. 179 (Procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo per i quantitativi indicati all’art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i.)

Pag. 77

Bilancio e contabilità pubblica

Sentenza 16 ottobre 2014, n. 237

artt. 1, commi 5 e 8, e 4, comma 10, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125.

Pag. 83

Trasporti, porti e aeroporti

Sentenza 7 novembre 2014, n. 249

art. 38 della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 (Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione

Europea. Attuazione della direttiva 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo e disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi – Legge europea regionale 2013)..... Pag. 91

Sistema di impugnativa delle leggi delle regioni a statuto speciale

Sentenza 3 novembre 2014, n. 255
art. 4 della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 579-607 stralcio I-623 (Disposizioni finanziarie urgenti per l'anno 2013 – Disposizioni varie), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 19 novembre 2013...... Pag. 101

Edilizia

Sentenza 5 novembre 2014, n. 259
articoli 7, comma 1, e 10, comma 6, fra loro in combinato disposto, nonché dell'art. 11, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 29 novembre 2013, n. 32 (Nuove disposizioni per il sostegno e la riqualificazione del settore edilizio e modifica di leggi regionali in materia di urbanistica ed edilizia). Articolo 11, commi 1 e 2, della medesima legge regionale...... Pag. 111

Rendiconto spese gruppi consiliari

Sentenza 17 novembre 2014, n. 263
deliberazioni della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, 18 marzo 2014, nn. da 51 a 60...... Pag. 119

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

Sentenza 18 novembre 2014, n. 269
artt. 9, comma 5, 16, comma 1, 17, comma 1, 21, comma 11, 27, commi 4 e 6, lettera c), 51, commi 4, 5, lettera a), 9, 12 e 18, 57, commi 4 e 5, e 77 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria provinciale 2012)...... Pag. 124

Leggi elettorali, organi dei comuni

Sentenza 1 dicembre 2014, n. 275
art. 87, comma 1, lett. b), del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino Alto Adige 1° febbraio 2005, n. 1/L (Approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni Pag. 140

comunali).....

SENTENZE DI MERO RITO

Pag. 146

Sentenza: 7 luglio 2014, n. 197

Materia: ambiente – edilizia 1

Parametri invocati: violazione dell'articolo 117, primo comma, secondo comma lettera s), terzo comma Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 4, 16, 18, 21, 27, 31, 33, 34, 35 e 61 della legge della Regione Piemonte 25 marzo 2013, n. 3, recante “Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia”

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 33 della legge della Regione Piemonte 25 marzo 2013, n. 3, recante “Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia”, nella parte in cui sostituisce l'art. 16-bis, comma 6, della legge della Regione Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo)

2) illegittimità costituzionale dell'art. 34 della legge regione Piemonte 3/2013, che sostituisce l'art. 17, comma 2, della legge reg. Piemonte 56/1977, nella parte in cui non prevedeva la partecipazione degli organi del Ministero per i beni e le attività culturali al procedimento di conformazione agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica delle varianti al piano regolatore generale comunale e intercomunale;

3) estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, 16, 18, 21, 27, 31, 35 e 61 della legge regionale Piemonte 3/2013.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto la questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, 16, 18, 21, 27, 31, 33, 34, 35 e 61 della legge della Regione Piemonte 3/2013. Nelle more del giudizio, è stata emanata la legge della Regione Piemonte 17/2013 che ha sostituito numerose disposizioni della l.r. 56/1977, quali già modificate dalla l.r. 3/2013, tra cui anche quelle oggetto di impugnazione e di conseguenza il Presidente del Consiglio dei ministri, ha rinunciato parzialmente alla impugnazione. Il ricorrente ha ritenuto non idonee le modifiche degli articoli 33 e 34 a rimuovere i profili di incostituzionalità. L'art. 33 della l.r. 3/2013 è impugnato solo nella parte in cui modificava il comma 6 dell'art. 16-bis della legge reg. n. 56 del 1977.

La norma oggetto di censura prevedeva che “*sono escluse dal processo di VAS le varianti di cui al presente articolo che determinano l'uso a livello locale di aree di limitate dimensioni, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA; sono, altresì, escluse dal processo di VAS quando ricorrono tutte le seguenti*

condizioni: a) la variante non riduce la tutela relativa ai beni paesaggistici prevista dallo strumento urbanistico o le misure di protezione ambientale derivanti da disposizioni normative; b) la variante non incide sulla tutela esercitata ai sensi dell'articolo 24; c) la variante non comporta variazioni al sistema delle tutele ambientali previste dallo strumento urbanistico vigente.”.

L'art. 3, comma 12, della l.r. 17/2013 sostituisce nuovamente il comma 6 dell'art. 16-bis della legge reg. n. 56 del 1977, disponendo che *“sono escluse dal processo di VAS le varianti di cui al presente articolo finalizzate alla localizzazione di interventi soggetti a procedure di VIA”*. La Corte rileva che, anche nella nuova formulazione del comma 6 dell'art. 16-bis, permane l'esclusione dal processo di valutazione ambientale strategica di tutte le varianti finalizzate alla localizzazione di interventi soggetti a procedure di valutazione di impatto ambientale. La permanenza nel contesto normativo della previsione della esclusione dal procedimento VAS delle varianti soggette a VIA configura un contenuto dello *ius superveniens* che non si presenta del tutto soddisfacente e per la Corte la questione è fondata.

L'art. 33 della l.r. 3/2013 è impugnato per violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), della Costituzione, in ragione della *“arbitraria limitazione del campo di applicazione della disciplina statale contenuta nell'art. 6, comma 2, lettere a) e b), comma 3, comma 3-bis e comma 4, e nell'art. 12 del d.lgs. n. 152 del 2006, attuativo dei principi comunitari contenuti nella direttiva 2001/42/CE, che stabiliscono il campo di applicazione della disciplina della VAS e della verifica di assoggettabilità a VAS, disponendo l'esclusione della stessa solo per particolari tipi di piani e programmi tassativamente elencati e solo per le varianti riguardanti singoli progetti”*, nonché per contrasto con l'art. 3 della stessa direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente).

La Corte ricorda che la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la tutela dell'ambiente rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato e che, pertanto, le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato.

La Corte ricorda inoltre che la valutazione ambientale strategica attiene alla materia *“tutela dell'ambiente”* di competenza esclusiva dello Stato e che interventi specifici del legislatore regionale sono ammessi nei soli casi in cui essi, pur intercettando gli interessi ambientali, risultano espressivi di una competenza propria della Regione. La norma censurata prevedeva una generale sottrazione al processo di valutazione ambientale strategica (VAS), tanto delle varianti disciplinate dal medesimo articolo, allorquando esse *“determinano l'uso a livello locale di aree di limitate dimensioni ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA”*, quanto degli specifici altri tipi di varianti contemplati nelle lettere a), b) e c) dello stesso comma 6. La radicale esclusione delle varianti non solo dalla valutazione ambientale strategica, ma anche dalla stessa verifica di assoggettabilità determinava un palese *vulnus* alla tutela approntata dalle richiamate norme del d.lgs. n. 152 del 2006. In particolare, la censurata disciplina si poneva in contrasto con i commi 3 e 3-bis dell'art. 6, secondo i quali, rispettivamente, *“per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche*

minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento"; e "L'autorità competente valuta, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12, se i piani e i programmi, diversi da quelli di cui al comma 2, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, producano impatti significativi sull'ambiente.".

La Corte ricorda che la VAS e la VIA, anche se istituti concettualmente distinti ma connessi, è ben possibile che la prima si riveli necessaria, a seguito di verifica di assoggettabilità, anche quando viene in considerazione un piano relativo a un progetto che non richiede la seconda, ma ugualmente dotato di impatto significativo sull'ambiente. Pertanto, l'art. 33 della legge reg. Piemonte 3/2013, nella parte in cui sostituisce il comma 6 dell'art. 16-bis della legge reg. 56/1977, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo. L'art. 34 della legge reg. 3/2013 è stato impugnato nella parte in cui sostituisce l'art. 17, comma 2, della legge reg. 56/1977, in quanto stabilisce che le varianti del PRG debbano essere conformi agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali e provinciali, senza prevedere la partecipazione del Ministero per i beni e le attività culturali al procedimento di variante.

Rispetto alle prospettate censure, riferite dal ricorrente alla mancata previsione della partecipazione del Ministero per i beni e le attività culturali al procedimento di variante, in contrasto con l'art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, e con conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione, le modifiche apportate alla norma censurata risultano limitate nella propria portata applicativa alle sole *"varianti successive a quella di cui all'articolo 8-bis, comma 6, lettera b), in caso di presenza di beni paesaggistici di cui all'articolo 134 del D.Lgs. 42/2004"*. Lo *ius superveniens* non contemplando nella sua latitudine applicativa tutte *"le varianti e revisioni del piano regolatore generale, comunale e intercomunale"*, assume dunque una portata che non ne soddisfa integralmente le pretese, con conseguente inidoneità a costituire presupposto per la declaratoria di cessazione della materia del contendere invocata dalla Regione Piemonte. Per la Corte la questione è fondata.

Il ricorrente censura il comma 2 dell'articolo 17 della l.r. 56/1977, come sostituito dall'art. 34 della l.r. 3/2013, nella parte in cui dispone che le varianti del piano regolatore generale (PRG) debbano essere *"conformi agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali e provinciali"*, senza prevedere la partecipazione del Ministero competente, per contrasto con l'art. 145, comma 5, del d.lgs. 42/2004 e conseguentemente per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione.

Con riferimento alle varianti e revisioni al piano regolatore generale, comunale e intercomunale, va rilevato che l'art. 34 della l.r. 3/2013 (sostitutivo dell'art. 17 della legge reg. n. 56 del 1977), ha stabilito, al comma 1, che *"Il PRG ogni dieci anni è sottoposto a revisione intesa a verificarne l'attualità e ad accertare la necessità o meno di modificarlo, variarlo o sostituirlo; è, altresì, oggetto di revisione in occasione della revisione dei piani territoriali e del piano paesaggistico o del piano territoriale regionale con specifica considerazione dei valori paesaggistici"*; e che *"il PRG mantiene la sua efficacia fino all'approvazione delle successive revisioni e varianti"*, al comma 7 prevedeva un analitico iter procedimentale di approvazione in cui non era contemplata la partecipazione di

qualsivoglia organismo ministeriale al procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica. Da ciò deriva l'evidente contrasto con la normativa statale, che specificamente impone che la Regione adotti la propria disciplina di conformazione *“assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo”*.

Costituisce, infatti, affermazione costante, su cui si fonda il principio della gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, dettato dall'evocato art. 145, comma 5, del d.lgs. 42/2004, quella secondo cui l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica *“è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale”*.

Al contrario, la generale esclusione della partecipazione degli organi ministeriali nei procedimenti di adozione delle varianti, nella sostanza, veniva a degradare la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica. Pertanto l'art. 34 della l.r. 3/2013, nella parte in cui sostituisce l'art. 17, comma 2, della l.r. 56/1977, è dichiarato costituzionalmente illegittimo, in quanto non prevedeva la partecipazione degli organi del Ministero per i beni e le attività culturali al procedimento di conformazione agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica delle varianti al piano regolatore generale comunale e intercomunale.

Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 - Disposizioni varie in materia di edilizia e urbanistica (strumenti e livelli di pianificazione e relativo procedimento di formazione; varianti agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica; interventi di ristrutturazione edilizia; conferenza di copianificazione e valutazione; procedura di adozione di varianti al P.R.G.; varianti semplificate) e di tutela dell'ambiente (provvedimenti cautelari; processo di VAS ed ipotesi di esclusione). - Legge della Regione Piemonte 25 marzo 2013, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia», artt. 4, 16, 18, 21, 27, 31, 33, 34, 35 e 61. - (GU I^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 16-7-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, 16, 18, 21, 27, 31, 33, 34, 35 e 61 della legge della Regione Piemonte 25 marzo 2013, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27-29 maggio 2013, depositato in cancelleria il 4 giugno 2013 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 10 giugno 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto in via principale questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, 16, 18, 21, 27, 31, 33, 34, 35 e 61 della legge della Regione Piemonte 25 marzo 2013, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia».

2.– Preliminarmente, va rilevato che, nelle more del giudizio, è stata emanata la legge della Regione Piemonte 12 agosto 2013, n. 17 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2013), che – agli artt. 2, 3, 4 e 5 – ha sostituito numerose disposizioni della legge reg. n. 56 del 1977, quali già modificate dalla legge reg. n. 3 del 2013, tra cui anche quelle oggetto di impugnazione.

In ragione di ciò, la resistente – sottolineato che la sopravvenuta legge reg. n. 17 del 2013 «ha integralmente modificato le norme impugnate nel senso invocato in ricorso, senza che le stesse, nel frattempo, abbiano avuto attuazione» – ha proposto istanza di integrale cessazione della materia del contendere, ovvero di estinzione del giudizio in caso di rinuncia da parte del ricorrente e successiva accettazione della Giunta regionale. A sua volta, il Presidente del Consiglio dei ministri – rilevato che le modifiche apportate dalla menzionata legge reg. n. 17 del 2013 «appaiono idonee ad eliminare i motivi di illegittimità costituzionale rilevati dal Governo» – ha rinunciato parzialmente alla impugnazione, «essendo venuti meno i [...] motivi del ricorso», limitatamente agli artt. 4, 16, 18, 21, 27, 31, 35 e 61; tale rinuncia parziale, ritualmente notificata, è stata accettata dalla Regione resistente. Il ricorrente ha invece inteso ancora validi gli ulteriori motivi di impugnazione riferiti agli artt. 33 e 34, rispetto ai quali dette modifiche non sono ritenute idonee a rimuovere i già rilevati profili di incostituzionalità.

Conformemente alla giurisprudenza costante di questa Corte (sentenze n. 141, n. 54 e n. 40 del 2014; ordinanze n. 38 del 2014 e n. 316 del 2013), la rinuncia parziale alla impugnazione, formalizzata dalla parte ricorrente ed accettata dalla resistente costituita, determina l'estinzione del processo relativamente alla impugnazione dei menzionati articoli, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.– Sempre preliminarmente – tenuto conto che la Regione resistente ha proposto (prima della formalizzazione della rinuncia parziale) istanza di generale cessazione della materia del contendere, deducendo che la legge reg. n. 17 del 2013 «ha integralmente modificato le norme impugnate nel senso invocato in ricorso, senza che le stesse, nel frattempo, abbiano avuto attuazione» – deve rilevarsi che l'Avvocatura generale dello Stato (nel contesto del sopra richiamato atto di rinuncia parziale) ha eccepito che «Permangono invece validi gli ulteriori motivi di impugnazione [...] segnatamente con riferimento agli articoli 33 e 34», in quanto «Le modifiche ad essi introdotte, infatti, non sono state ritenute idonee a rimuovere i profili di illegittimità costituzionale già rilevati con il ricorso introduttivo del presente giudizio».

Poiché il Presidente del Consiglio dei ministri contesta solo il carattere non soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso, delle sopravvenute modifiche normative (nulla excecendo, peraltro, in ordine alla effettiva configurabilità dell'altro requisito della mancata attuazione medio tempore delle norme medesime), questa Corte deve condurre il proprio vaglio sul contenuto di dette modifiche, onde verificare la possibilità di pronunciare la richiesta cessazione della materia del contendere rispetto a tali norme (sentenze n. 108, n. 97, n. 86 e n. 72 del 2014).

3.1.– L'art. 33 della legge reg. n. 3 del 2013 è impugnato solo nella parte in cui modificava il comma 6 dell'art. 16-bis della legge reg. n. 56 del 1977. La norma oggetto di censura prevedeva che «sono escluse dal processo di VAS le varianti di cui al presente articolo che determinano l'uso a livello locale di aree di limitate dimensioni, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA; sono, altresì, escluse dal processo di VAS quando ricorrono tutte le seguenti condizioni: a) la variante non riduce la tutela relativa ai beni paesaggistici prevista dallo strumento urbanistico o le misure di protezione ambientale derivanti da disposizioni normative; b) la variante non incide sulla tutela esercitata ai sensi dell'articolo 24; c) la variante non comporta variazioni al sistema delle tutele ambientali previste dallo strumento urbanistico vigente.».

L'art. 3, comma 12, della sopravvenuta legge reg. n. 17 del 2013 sostituisce nuovamente il comma 6 dell'art. 16-bis della legge reg. n. 56 del 1977, disponendo che «sono escluse dal processo di VAS le varianti di cui al presente articolo finalizzate alla localizzazione di interventi soggetti a procedure di VIA».

Dalla comparazione (condotta all'esclusivo fine di valutare il contenuto soddisfacente o meno dello *ius superveniens*) della disposizione oggetto di impugnazione con quella sopravvenuta emerge come – sebbene il legislatore regionale abbia effettivamente operato in senso tendenzialmente soddisfacente rispetto alla domanda di parte ricorrente, eliminando la previsione della generale esclusione dal processo di VAS delle varianti di limitate dimensioni regolate dal medesimo art. 16-bis, nonché delle specifiche varianti di cui alle lettere a), b) e c) – va tuttavia rilevato che, anche nella nuova formulazione del comma 6 dell'art. 16-bis, permane (ed anzi viene assunta quale regola generale nell'intero contesto dell'art. 16-bis) l'esclusione dal processo di valutazione ambientale strategica di tutte le varianti finalizzate alla localizzazione di interventi soggetti a procedure di valutazione di impatto ambientale.

La permanenza nel contesto normativo della previsione della esclusione dal procedimento VAS delle varianti soggette a VIA configura un contenuto dello *ius superveniens* che (pur se fortemente innovativo rispetto al censurato precedente nucleo precettivo, e pertanto non soggetto ad un trasferimento della questione: sentenze n. 87, n. 44 e n. 23 del 2014) non si presenta come integralmente soddisfacente, e rende quindi impraticabile la soluzione della dichiarazione di cessazione della materia del contendere, determinando nel contempo la necessità di operare il richiesto scrutinio di costituzionalità della norma impugnata.

3.2.– Nel merito, la questione è fondata.

L'art. 33 della legge reg. n. 3 del 2013 (nella parte in cui modificava il comma 6 dell'art. 16-bis della legge reg. n. 56 del 1977) è impugnato per violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), della Costituzione, in ragione della «arbitraria limitazione del campo di applicazione della disciplina statale contenuta nell'art. 6, comma 2, lettere a) e b), comma 3, comma 3-bis e comma 4, e

nell'art. 12 del d.lgs. n. 152 del 2006, attuativo dei principi comunitari contenuti nella direttiva 2001/42/CE, che stabiliscono il campo di applicazione della disciplina della VAS e della verifica di assoggettabilità a VAS, disponendo l'esclusione della stessa solo per particolari tipi di piani e programmi tassativamente elencati e solo per le varianti riguardanti singoli progetti», nonché per contrasto con l'art. 3 della stessa direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente).

Poiché la verifica della conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna è preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari (sentenze n. 245 del 2013, n. 127 e n. 120 del 2010), va innanzitutto sottolineato, in termini generali, che la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la «tutela dell'ambiente rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato e che, pertanto, le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (sentenze n. 145 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009)» (sentenza n. 300 del 2013).

Altrettanto costantemente questa Corte ha affermato che la valutazione ambientale strategica, disciplinata dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), attuativo dei principi comunitari contenuti nella direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), attiene alla materia «tutela dell'ambiente» (sentenze n. 227, n. 192, n. 129 e n. 33 del 2011), di competenza esclusiva dello Stato. E che interventi specifici del legislatore regionale sono ammessi nei soli casi in cui essi, pur intercettando gli interessi ambientali, risultano espressivi di una competenza propria della Regione (sentenza n. 398 del 2006).

È indubbio, pertanto, «che il significativo spazio aperto alla legge regionale dallo stesso d.lgs. n. 152 del 2006 (in particolare, art. 3-quinquies; art. 7, comma 2) non possa giungere fino a invertire le scelte che il legislatore statale ha adottato in merito alla sottoposizione a VAS di determinati piani e programmi; scelte che in ogni caso sono largamente condizionate dai vincoli derivanti dal diritto dell'Unione» (sentenza n. 58 del 2013).

3.3.– Il comma 6 dell'art. 16-bis della legge reg. n. 56 del 1977 (come sostituito dal censurato art. 33 della legge reg. n. 3 del 2013) si inseriva nel contesto dei procedimenti di riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti, nonché di società o Enti a totale partecipazione dei predetti, disciplinate dall'art. 58 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), finalizzati alla attuazione del «piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari», che comportino variante al piano regolatore generale (PRG) ai sensi del comma 1 dell'art. 16-bis della legge reg. n. 56 del 1977 nel testo sostituito dal medesimo art. 33. La norma censurata prevedeva, come detto, una generale sottrazione al processo di valutazione ambientale strategica (VAS), tanto delle varianti disciplinate dal medesimo articolo, allorché esse «determinano l'uso a livello locale di aree di limitate dimensioni ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di

VIA», quanto degli specifici altri tipi di varianti contemplati nelle lettere a), b) e c) dello stesso comma 6.

La radicale esclusione di tutte codeste varianti non solo dalla valutazione ambientale strategica, ma anche dalla stessa verifica di assoggettabilità (diversamente da quanto previsto per le altre modificazioni al PRG, dal comma 5), determinava un palese vulnus alla tutela approntata dalle richiamate norme del d.lgs. n. 152 del 2006.

In particolare, la censurata disciplina si poneva in contrasto con i commi 3 e 3-bis dell'art. 6, secondo i quali, rispettivamente, «per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento»; e «L'autorità competente valuta, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12, se i piani e i programmi, diversi da quelli di cui al comma 2, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, producano impatti significativi sull'ambiente». Tali disposizioni prevedono che la necessità del ricorso alla procedura di VAS o di assoggettabilità dipenda, non già da un dato meramente quantitativo riferito alle dimensioni di interventi la cui inoffensività sull'ambiente sia aprioristicamente ed astrattamente affermata in ragione della loro modesta entità, bensì dalla accertata significatività dell'impatto sull'ambiente e sul patrimonio culturale che detti interventi (seppure non estesi) concretamente hanno capacità di produrre (come espressamente previsto dal comma 1 dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006).

Né assume alcun rilievo l'inciso contenuto nel primo periodo della norma de qua, secondo cui, per le varianti che determinano l'uso a livello locale di aree di limitate dimensioni, resta ferma l'applicazione della disciplina in materia di VIA (comma 6, primo periodo). Questa Corte ha infatti rilevato come sia «erroneo il convincimento [...] circa l'assoluta assimilazione di oggetto tra VAS e VIA: posto che si tratta, invece, di istituti concettualmente distinti, per quanto connessi (sentenza n. 227 del 2011), è ben possibile che la prima si riveli necessaria, a seguito di verifica di assoggettabilità, anche quando viene in considerazione un piano relativo a un progetto che non richiede la seconda, ma ugualmente dotato di impatto significativo sull'ambiente» (sentenza n. 58 del 2013).

3.4.– Pertanto, l'art. 33 della legge reg. Piemonte n. 3 del 2013, nella parte in cui sostituisce il comma 6 dell'art. 16-bis della legge reg. n. 56 del 1977, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, con assorbimento degli altri profili riferiti alla violazione del primo comma dell'art. 117 Cost.

4.– A sua volta, l'art. 34 della legge reg. n. 3 del 2013 è stato impugnato nella parte in cui sostituisce l'art. 17, comma 2, della legge reg. n. 56 del 1977, in quanto stabilisce che le varianti del PRG debbano essere «conformi agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali e provinciali», senza prevedere la partecipazione del Ministero per i beni e le attività culturali al procedimento di variante.

I commi da 14 a 18 dell'art. 3 della sopravvenuta legge reg. n. 17 del 2013 sostituiscono diverse disposizioni della norma impugnata. In particolare: a) il comma 15 dell'art. 3 dispone che «Al comma 7 dell'articolo 17 della L.R. n. 56/1977, come

sostituito dall'articolo 34 della L.R. 3/2013, le parole “; la pronuncia medesima si intende positiva se essa non interviene entro il termine predetto.” sono sostituite dalle seguenti: “ Per le varianti successive a quella di cui all'articolo 8-bis, comma 6, lettera b), in caso di presenza di beni paesaggistici di cui all'articolo 134 del D.Lgs. 42/2004, contestualmente all'invio alla provincia, la deliberazione medesima è trasmessa anche al Ministero per i beni e le attività culturali che, entro quarantacinque giorni dalla ricezione, si pronuncia in merito alla conformità della variante al PPR. La pronuncia della provincia o della città metropolitana e la pronuncia del Ministero si intendono positive se non intervengono entro i termini sopra citati.”»; b) il comma 16 dell'art. 3 dispone che «16. Al comma 7 dell'articolo 17 della L.R. n. 56/1977, come sostituito dall'articolo 34 della L.R. 3/2013, dopo le parole “essere corredata del definitivo parere favorevole della provincia o della città metropolitana” sono inserite le seguenti: “; se il Ministero ha espresso parere di non conformità con il PPR, la deliberazione di approvazione deve dare atto del recepimento delle indicazioni espresse dal Ministero oppure essere corredata del definitivo parere favorevole del Ministero”»; c) il comma 17 dell'art. 3 dispone che «17. All'ultimo periodo del comma 7 dell'articolo 17 della L.R. n. 56/1977, come sostituito dall'articolo 34 della L.R. 3/2013, le parole “e alla Regione” sono sostituite dalle seguenti: “, alla Regione e al Ministero”».

Rispetto alle prospettate censure – riferite dal ricorrente alla mancata previsione della partecipazione del Ministero per i beni e le attività culturali al procedimento di variante, in contrasto con l'art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, e con conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – le modifiche apportate alla norma censurata non assumono contenuto soddisfacente, giacché la prevista estensione di tale partecipazione all'organo ministeriale risulta limitata nella propria portata applicativa alle sole «varianti successive a quella di cui all'articolo 8-bis, comma 6, lettera b), in caso di presenza di beni paesaggistici di cui all'articolo 134 del D.Lgs. 42/2004». Lo ius superveniens (che anche in questo caso è comunque dotato di un contenuto innovativo rispetto alla norma originaria che, come detto, impedisce il trasferimento della questione), non contemplando nella sua latitudine applicativa tutte «le varianti e revisioni del piano regolatore generale, comunale e intercomunale» regolamentate dall'art. 17 della legge reg. n. 56 del 1977 (varianti generali, strutturali e parziali, di cui rispettivamente ai commi 3, 4 e 5), assume dunque una portata che (come affermato dal ricorrente) non ne soddisfa integralmente le pretese, con conseguente inidoneità (anche in questo caso) a costituire presupposto per la declaratoria di cessazione della materia del contendere invocata dalla Regione Piemonte.

4.1.– Nel merito, la questione è fondata.

Il ricorrente censura il comma 2 dell'art. 17 della legge reg. n. 56 del 1977, come sostituito dall'art. 34 della legge reg. n. 3 del 2013 – nella parte in cui dispone che le varianti del piano regolatore generale (PRG) debbano essere «conformi agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali e provinciali», senza prevedere (come detto) la partecipazione del Ministero competente – per contrasto con l'art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 (che impone che lo Stato partecipi alla verifica di conformità al PPT della variante al PRG, sussistendo in mancanza la possibilità che successive varianti al piano regolatore generale, non vagliate dalla soprintendenza, possano disallineare lo strumento urbanistico rispetto alle prescrizioni del piano paesaggistico), e conseguentemente per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Orbene, con riferimento alle varianti e revisioni al piano regolatore generale, comunale e intercomunale, va rilevato che l'art. 34 della legge reg. n. 3 del 2013 (sostitutivo dell'art. 17 della legge reg. n. 56 del 1977) – stabilito (al comma 1) che «Il PRG ogni dieci anni è sottoposto a revisione intesa a verificarne l'attualità e ad accertare la necessità o meno di modificarlo, variarlo o sostituirlo; è, altresì, oggetto di revisione in occasione della revisione dei piani territoriali e del piano paesaggistico o del piano territoriale regionale con specifica considerazione dei valori paesaggistici»; e che «il PRG mantiene la sua efficacia fino all'approvazione delle successive revisioni e varianti» – al comma 7 prevedeva (peraltro con riferimento alla sola adozione delle varianti parziali descritte nel precedente comma 5) un analitico iter procedimentale di approvazione in cui non era contemplata la partecipazione di qualsivoglia organismo ministeriale al procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica.

Da ciò deriva l'evidente contrasto con la normativa statale, che – in linea con le prerogative riservate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., come anche riconosciute dalla costante giurisprudenza di questa Corte (tra le molte, sentenza n. 235 del 2011) – specificamente impone che la Regione adotti la propria disciplina di conformazione «assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo» (sentenze n. 211 del 2013 e n. 235 del 2011). Costituisce, infatti, affermazione costante – su cui si fonda il principio della gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, dettato dall'evocato art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 (sentenze n. 193 del 2010 e n. 272 del 2009) – quella secondo cui l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica «è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 182 del 2006). Al contrario, nella specie, la generale esclusione della partecipazione degli organi ministeriali nei procedimenti di adozione delle varianti, nella sostanza, veniva a degradare la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica (sentenza n. 437 del 2008).

4.2.– Pertanto l'art. 34 della legge reg. n. 3 del 2013, nella parte in cui sostituisce l'art. 17, comma 2, della legge reg. n. 56 del 1977, deve essere anch'esso dichiarato costituzionalmente illegittimo, in quanto non prevedeva la partecipazione degli organi del Ministero per i beni e le attività culturali al procedimento di conformazione agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica delle varianti al piano regolatore generale comunale e intercomunale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 33 della legge della Regione Piemonte 25 marzo 2013, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia», nella parte in cui sostituisce l'art. 16-bis, comma 6, della legge della Regione Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34 della stessa legge reg. Piemonte n. 3 del 2013, che sostituisce l'art. 17, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 56 del 1977, nella parte in cui non prevedeva la partecipazione degli organi del Ministero per i beni e le attività culturali al procedimento di conformazione agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica delle varianti al piano regolatore generale comunale e intercomunale;

3) dichiara, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 16, 18, 21, 27, 31, 35 e 61 della medesima legge reg. Piemonte n. 3 del 2013, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe indicato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2014.

Sabino CASSESE, Presidente
Paolo GROSSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2014.

Sentenza: 9 luglio 2014, n. 199

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

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 97, 117, primo comma, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, e 3 e 4, lettere a) ed e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna; artt. 10 e 16 del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 (Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183; artt. da 20 a 28, Allegati III, lettere b), s) ed u), e IV, punti 2, lettera b), 7, lettera o), 8, lettera i), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 6, comma 1, ed 8, comma 2, 13 e 18 della legge Regione autonoma Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali e settori diversi)

Esito:

1) non fondatezza della questione di leg. cost. dell'art. 6, comma 1, della l.r. Sardegna 25/2012; illeg. cost. dell'art. 8, comma 2, della l.r. 25/2012;

2) inammissibilità della questione di leg. cost. dell'art. 13, comma 1, primo periodo, della l.r. 25/2012;

3) non fondatezza della questione di leg. cost. dell'art. 13, comma 1, secondo periodo, della l. r. 25/2012;

4) illegittimità costituzionale dell'art. 18 della l.r.25/2012 nella parte in cui, nel disporre la proroga automatica dei titoli minerari e dei permessi di cava in esso indicati, proroga anche i titoli ed i permessi che non sono mai stati assoggettati a valutazione dell'impatto ambientale o alla verifica dell'assoggettabilità alla valutazione dell'impatto ambientale.

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato in primo luogo l'art. 6, comma 1, della l. r. 25/2012, che, disponendo che gli enti locali affidano lo svolgimento dei servizi di interesse generale non soltanto a società «a totale partecipazione pubblica», ma anche a società «a partecipazione mista pubblica privata», si porrebbe in contrasto con il diritto dell'Unione europea, violando in tal modo l'art. 117, primo comma, Cost.

La Corte - dopo aver ricondotto la disposizione impugnata nell'ambito materiale "tutela della concorrenza", in considerazione della corrispondenza tra l'espressione «servizio pubblico locale di rilevanza economica» o servizio di interesse generale cui la norma stessa si riferisce e quella di «servizio di interesse

economico generale» (SIEG), di cui agli artt. 14 e 106 del TFUE (ex plurimis, sentenza n. 325 del 2010, punto 6.1. del Considerato in diritto) - ripercorre brevemente l'exkursus normativo in materia.

In particolare, l'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000 locali, come modificato in base ai principi enucleati dal diritto dell'Unione europea, è stato abrogato dall'art. 23-bis del d.l. n. 112/2008 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria), convertito in legge dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, che già prevedeva l'affidamento dei servizi pubblici a società a partecipazione mista pubblico/privata. Successivamente tale art. 23-bis è stato abrogato a seguito dell'entrata in vigore del d.P.R. 18 luglio 2011, n. 113 (Abrogazione, a seguito di referendum popolare, dell'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008), con il quale, preso atto dell'esito del referendum ammesso dalla Corte con la sentenza n. 24 del 2011, è stata disposta l'abrogazione dell'art. 23-bis stesso, oggetto del quesito referendario. Con la conseguenza che, avendo la Corte escluso la reviviscenza dell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000 a seguito dell'abrogazione referendaria dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 (sent. 24 del 2011), si deve ritenere applicabile alla materia tutela della concorrenza unicamente la normativa e la giurisprudenza comunitarie, senza alcun riferimento a leggi interne (sentenze n. 50 del 2013 e n. 199 del 2012).

Tutto ciò premesso, nel caso di specie la Corte ritiene che esista conformità delle modalità di affidamento previste dalla norma censurata e il diritto dell'Unione europea in materia, che consente l'affidamento diretto del servizio di rilevanza economica anche a società cosiddette miste, ed anzi esprime un vero e proprio favor per il partenariato pubblico/privato e gli organismi misti (il già richiamato Libro verde della Commissione europea relativo ai partenariati pubblico-privati). Tale conclusione peraltro risulta confermata dalla giurisprudenza comunitaria (sent. Corte di giustizia, sezione terza, 15 ottobre 2009, in causa C-196/08, Acoset Spa) che ribadisce la legittimità comunitaria dell'affidamento diretto a società miste, purché sia rispettata la condizione della gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio, con contestuale affidamento del servizio.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna poi l'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 che, inserendo il comma 7-bis all'art. 6 della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), consente la realizzazione di nuovi impianti eolici o ampliamenti di impianti esistenti, oltre la fascia dei 300 metri, anche negli ambiti di paesaggio costieri, purché non ricadenti in beni paesaggistici e ricompresi in determinate aree del territorio. Secondo l'Avvocatura dello Stato, la norma impugnata non limitandosi ad indicare i siti «non idonei» alla installazione degli impianti, come previsto dall'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 dal paragrafo 17 dell'Allegato 3 del d.m.10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), ma individuando su tutto il territorio regionale, i siti «idonei», si porrebbe, in tal modo, in contrasto con i richiamati parametri interposti.

La Corte - dopo aver ricondotto la disposizione impugnata sia all'ambito materiale relativo alla «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.), sia a quello relativo alla «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», ai sensi dell'art. 117, terzo comma,

Cost., di potestà legislativa concorrente e aver individuato nella tutela del paesaggio “un interesse configgente” - afferma che il punto di equilibrio tra tali valori costituzionali è stato individuato dal legislatore nazionale nell’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, che disciplina il procedimento volto al rilascio dell’autorizzazione unica per la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. In particolare, il comma 10 dell’art. 12 rinvia alle “Linee guida”, prevedendo che le Regioni possono procedere soltanto alla individuazione dei siti non idonei all’installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui all’allegato 3 (paragrafo 17) del d.m. del 2010.

Tutto ciò premesso e in considerazione del costante orientamento della Corte secondo cui le “Linee guida”, adottate con d.m. 10 settembre 2010, sono applicabili anche alle regioni a Statuto speciale (cfr. sent. n. 224 del 2012), il giudice delle leggi riconosce che la disposizione censurata, consentendo la localizzazione degli impianti eolici, nell’ambito dei paesaggi costieri, solo se ricompresi in determinate aree, si pone in contrasto con le linee guida statali, escludendo ogni altra area non espressamente richiamata nell’ambito dei vasti ambiti di paesaggio costieri e così invertendo il rapporto regola - eccezione di cui all’art. 12, comma 10, del d.lgs. 387 del 2003. Con la conseguenza che l’art. 8, comma 2, della l.r. Sardegna n. 25 del 2012 viene dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi impugnato l’art. 18 della l. r. Sardegna n. 25 del 2012 che disciplina la proroga fino al 30 giugno 2013 di titoli minerari e di permessi di cava. Tale disposizione, infatti, prorogando automaticamente anche i titoli e i permessi relativi a progetti il cui impatto ambientale non è stato valutato in sede di autorizzazione, sottrarrebbe gli stessi alle procedure di valutazione d’impatto ambientale previste dagli articoli da 20 a 28 del d.lgs. 152 del 2006 e relativi allegati.

A tal proposito la Corte ricostruisce l’assetto delle competenze, riconducendo la disciplina relativa alla valutazione di impatto ambientale alla materia della «tutela dell’ambiente» di competenza legislativa esclusiva dello Stato, che, secondo il costante orientamento della Corte funge da limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza”, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell’esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell’ambiente (sent. n. 104 del 2008). Riprendendo la propria giurisprudenza (sent. n. 67 del 2010), la Corte afferma che una disciplina regionale che disponga la proroga automatica delle autorizzazioni rilasciate in assenza di procedure di VIA, contrastando con le finalità della direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), viola l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Nel caso di specie, la normativa della Regione autonoma Sardegna in tema di valutazione dell’impatto ambientale e di attività mineraria peraltro non risulta tale da garantire che i titoli minerari ed i permessi di cava prorogati dall’impugnato art. 18 siano stati, ab origine o successivamente, assoggettati alle procedure di valutazione dell’impatto ambientale. Con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 18 della l. r. Sardegna n. 25 del 2012.

Appalti pubblici (affidamento diretto dei servizi di rilevanza economica dell'Ente locale anche a società a partecipazione mista pubblica privata) - Energia (localizzazione dei nuovi impianti eolici) - Sanità pubblica (adeguamento della disciplina sul riordino dell'Istituto zooprofilattico "Giuseppe Pregreff") - Miniere e cave (proroga automatica dei titoli minerari e dei permessi di cava). - Legge della Regione autonoma Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni urgenti

in materia di enti locali e settori diversi), artt. 6, comma 1, 8, comma 2, 13 e 18. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.31 del 23-7-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, 8, comma 2, 13 e 18 della legge della Regione autonoma Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali e settori diversi), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-20 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 25 febbraio 2013 ed iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 10 giugno 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi l'avvocato dello Sato Cristina Gerardis per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, 8, comma 2, 13 e 18 della legge della Regione autonoma Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali e settori diversi), in riferimento agli artt. 97, 117, primo comma, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, e 3 e 4, lettere a) ed e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché per contrasto con gli artt. 10 e 16 del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 (Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183), con gli articoli da 20 a 28, e con gli Allegati III, lettere b), s) ed u), e IV, punti 2, lettera b), 7, lettera o), ed 8, lettera i), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

2. – L'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, è impugnato perché, disponendo che gli enti locali affidano lo svolgimento dei servizi di interesse generale non soltanto a società «a totale partecipazione pubblica», ma anche a società «a partecipazione mista pubblica privata», si porrebbe in contrasto con il diritto dell'Unione europea, violando in tal modo l'art. 117, primo comma, Cost.

In via preliminare, occorre prendere in esame le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione autonoma Sardegna per omessa specificazione del parametro interposto e per «errata prospettazione di parte ricorrente».

2.1.– L'eccezione non è fondata.

Bisogna anzitutto osservare che, ancorché la difesa regionale sollevi due distinti motivi d'inammissibilità (l'uno inerente alla mancata indicazione del parametro interposto asseritamente violato, e l'altro al difetto di motivazione del gravame), l'eccezione va presa in esame unitariamente, in quanto entrambi i motivi sono fondati su una ratio comune (ex plurimis, sentenza n. 67 del 2014), essendo riconducibili alla valutazione circa l'ammissibilità delle censure mosse in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Secondo quanto sostenuto dalla Regione autonoma Sardegna, la mancata indicazione delle precise disposizioni dei Trattati o del diritto derivato dell'Unione europea che sarebbero violate dalla disposizione impugnata concreterebbe il preteso «difetto di motivazione del gravame» da parte del ricorrente, limitandosi, quest'ultimo, ad evocare genericamente il diritto dell'Unione per censurare la violazione indiretta degli artt. 117, primo comma, Cost., e 3 e 4 dello statuto di autonomia, «senza indicare le precise disposizioni dei Trattati o del diritto derivato che sarebbero violate dalla disposizione impugnata».

È ben vero, come osserva la difesa regionale, che questa Corte ha dichiarato inammissibili questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. per omessa indicazione delle norme interposte del diritto dell'Unione europea asseritamente violate. Ciò, però, soltanto nei limitati casi in cui il contrasto con il diritto dell'Unione era evocato in maniera assolutamente generica, non essendo in alcun modo individuabile il parametro integrativo del giudizio e non essendo richiamato alcun principio dei Trattati univocamente desumibile dalla giurisprudenza comunitaria idoneo a concretare la lesione delle competenze del ricorrente (sentenze n. 199 del 2012, punto 4.1. del Considerato in diritto; n. 325 del 2010, punto 11.1. del Considerato in diritto). Sicché, nei precedenti richiamati dalla Regione autonoma Sardegna, l'ambito delle competenze in assunto violato non poteva essere in alcun modo individuato dalle prospettazioni dei ricorrenti (sentenze n. 311 del 2013, n. 199 del 2012 e n. 325 del 2010).

Ben diverso risulta il caso in esame, in cui si deve disattendere l'eccezione di inammissibilità. Le norme interposte e i principi del diritto dell'Unione europea sono infatti desumibili dal ricorso in maniera sufficientemente idonea a concretare l'asserita violazione dell'art. 117 Cost. e dei parametri statuari evocati (artt. 3 e 4 della legge cost. n. 3 del 1948), in ragione della palese incidenza della disposizione impugnata sulla materia della concorrenza e della evidente interferenza del disposto normativo rispetto ai principi generali stabiliti al riguardo dal diritto dell'Unione europea (ex plurimis, sentenze n. 50 del 2013 e n. 114 del 2012). L'Avvocatura dello Stato, nel motivare la censura avverso la norma impugnata, fornisce, tra l'altro, ampli richiami alla sentenza della Corte di giustizia, 11 gennaio 2005, in causa C-26/03, Stadt Halle ed altri contro RPL Lochau, i quali risultano sufficientemente idonei a prospettare la lesione dei principi generali del Trattato in materia di concorrenza (art. 14 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), nonché di libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi (artt. 49 e 56 del TFUE), rendendo «superflua ogni ulteriore specificazione delle singole norme di riferimento» (sentenza n. 114 del 2012).

2.2.– Nel merito, la questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

Occorre anzitutto procedere all'inquadramento dell'ambito materiale a cui è riconducibile la disposizione impugnata (art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012), nella parte in cui consente l'affidamento diretto dei servizi di

rilevanza economica dell'ente locale a società «a partecipazione mista pubblica privata».

In relazione a disposizioni analoghe a quella censurata nell'odierno giudizio, questa Corte ha già riconosciuto la corrispondenza tra l'espressione «servizio pubblico locale di rilevanza economica» o «servizio di interesse generale» dell'ente locale e quella di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), rinvenibile, in particolare, negli artt. 14 e 106 del TFUE (ex plurimis, sentenza n. 325 del 2010, punto 6.1. del Considerato in diritto). Ne consegue che la norma censurata, riferendosi ai servizi pubblici locali a rilevanza economica, è riconducibile all'ambito materiale relativo alla tutela della concorrenza.

Prima di esaminare, nel merito, la censura prospettata, occorre rilevare che la normativa vigente in materia è stata oggetto di numerosi interventi del legislatore statale che, negli anni più recenti, ha espressamente recepito i criteri enucleati dal diritto dell'Unione europea in sede di modifica dell'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). La normativa richiamata, incorporata nel testo unico degli enti locali, per effetto della clausola di salvaguardia contenuta all'art. 1, comma 2, dello stesso d.lgs. n. 267 del 2000 in favore delle autonomie speciali – il quale prevede che «Le disposizioni del presente testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione» – consente, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, l'applicazione anche alle autonomie speciali della menzionata disciplina nei limiti dei parametri statutari e delle norme di attuazione (tra le tante, sentenza n. 39 del 2014).

Il richiamato art. 113 è stato poi abrogato dall'art. 23-bis 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 in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, che già prevedeva l'affidamento dei servizi pubblici a società a partecipazione mista pubblico/privata.

Peraltro, il richiamato art. 23-bis è stato successivamente abrogato a seguito dell'entrata in vigore del d.P.R. 18 luglio 2011, n. 113 (Abrogazione, a seguito di referendum popolare, dell'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), con il quale, preso atto dell'esito del referendum ammesso da questa Corte con la sentenza n. 24 del 2011, è stata disposta l'abrogazione, a decorrere dal 21 luglio 2011, dell'art. 23-bis, oggetto del quesito referendario.

Questa Corte, con la citata sentenza n. 24 del 2011 (punto 4.2.2. del Considerato in diritto), ha escluso la reviviscenza dell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000 a seguito dell'abrogazione referendaria dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008.

La conseguenza delle vicende legislative e referendarie brevemente richiamate è che, attualmente, si deve ritenere applicabile alla materia in cui si controverte nel presente giudizio unicamente la normativa e la giurisprudenza comunitarie, senza alcun riferimento a leggi interne (sentenze n. 50 del 2013 e n. 199 del 2012).

Tanto premesso circa la disciplina vigente in cui si colloca la disposizione censurata nell'odierno giudizio, occorre rilevare che, nel raffrontare la normativa

interna allora censurata (versione originaria del sopra richiamato art. 23-bis) con quella (tutt'ora vigente) del diritto dell'Unione europea, questa Corte ha già affermato che «La normativa comunitaria consente l'affidamento diretto del servizio (cioè senza una gara ad evidenza pubblica per la scelta dell'affidatario) alle società miste nelle quali si sia svolta una gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato e richiede sostanzialmente che tale socio sia un socio "industriale" e non meramente "finanziario" (in tal senso, in particolare, il Libro verde della Commissione del 30 aprile 2004), senza espressamente richiedere alcun limite, minimo o massimo, della partecipazione del socio privato», permettendo, in particolare, l'affidamento diretto della gestione del servizio «in via ordinaria» ad una società mista, alla condizione che la scelta del socio privato «avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica» e che a tale socio siano attribuiti «specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio» (sentenza n. 325 del 2010, punto 6.1. del Considerato in diritto).

In altre parole, questa Corte, rigettando le impugnazioni delle Regioni ricorrenti avverso l'art. 23-bis – aventi ad oggetto la disciplina statale allora vigente, che consentiva l'affidamento diretto del servizio alle società miste, a condizione che la scelta del socio privato avvenisse con procedura ad evidenza pubblica e contestuale attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio – ha già riconosciuto la conformità al diritto dell'Unione europea e, conseguentemente, all'art. 117, primo comma, Cost., delle modalità di affidamento previste anche dalla norma censurata nell'odierno giudizio.

Anche il diritto dell'Unione europea conferma il principio riconosciuto da questa Corte nella sentenza n. 325 del 2010, consentendo, purché ricorrano le richiamate condizioni, l'affidamento diretto del servizio di rilevanza economica anche a società cosiddette miste, ed anzi esprimendo un vero e proprio favore per il partenariato pubblico/privato e gli organismi misti (il già richiamato Libro verde della Commissione europea relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, COM-2004-327, 30 aprile 2004; nonché la Comunicazione interpretativa della Commissione europea sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati, PPPI, 2008/C91/02).

La giurisprudenza comunitaria conferma questi assunti. La sentenza della Corte di giustizia, sezione terza, 15 ottobre 2009, in causa C-196/08, Acoset Spa, ha ribadito la legittimità comunitaria dell'affidamento diretto a società miste, purché sia rispettata la condizione della gara cosiddetta "a doppio oggetto". Afferma infatti la Corte europea che «Sebbene la mancanza di gara nel contesto dell'aggiudicazione dei servizi risulti inconciliabile con gli artt. 43 CE e 49 CE e con i principi di parità di trattamento e di non discriminazione, la scelta del socio privato nel rispetto degli obblighi [comunitari] e l'individuazione dei criteri di scelta del socio privato consentono di ovviare a detta situazione, dal momento che i candidati devono provare, oltre alla capacità di diventare azionisti, anzitutto la loro perizia tecnica nel fornire il servizio nonché i vantaggi economici e di altro tipo derivanti dalla propria offerta» (punto 59). Ne consegue che, «Dato che i criteri di scelta del socio privato si riferiscono non solo al capitale da quest'ultimo conferito, ma altresì alle capacità tecniche di tale socio e alle caratteristiche della sua offerta in considerazione delle prestazioni specifiche da fornire, e dal momento che al socio in questione viene affidata, come nella fattispecie di cui alla causa principale, l'attività operativa del servizio di cui trattasi e, pertanto, la gestione di quest'ultimo, si può ritenere che la scelta del concessionario risulti indirettamente da quella del socio medesimo

effettuata al termine di una procedura che rispetta i principi del diritto comunitario, cosicché non si giustificerebbe una seconda procedura di gara ai fini della scelta del concessionario» (punto 60).

Nel caso in esame, il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri, nell'impugnare l'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, nella parte in cui prevede l'affidamento «ad organismi a partecipazione mista pubblico privata», per asserito contrasto con il diritto dell'Unione europea, si limita ad evocare soltanto la summenzionata sentenza della Corte di giustizia, in causa C-26/03 Stadt Halle ed altri contro RPL Lochau, con cui viene censurato l'affidamento diretto a società miste, ma, nella specie, non vi era stata procedura ad evidenza pubblica per la scelta del socio della società mista affidataria del servizio.

Ne consegue che anche il precedente, richiamato dal ricorrente, conferma che la giurisprudenza comunitaria non esclude che il legislatore, come nel caso in esame, possa disporre l'affidamento diretto del servizio pubblico a società miste, purché sia rispettata la condizione della gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio, con contestuale affidamento del servizio.

L'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 prevede anzitutto, ponendo una regola generale, l'affidamento dei servizi pubblici di interesse generale dell'ente locale mediante procedure ad evidenza pubblica. In alternativa, la disposizione censurata consente l'affidamento diretto del servizio ad organismi «a partecipazione mista pubblica privata» o «a totale partecipazione pubblica», nel «rispetto della normativa comunitaria».

Il rinvio ai principi del diritto dell'Unione europea è ribadito anche dal comma 2 dello stesso art. 6 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 – non impugnato nel presente giudizio – il quale afferma che «Gli enti locali motivano sulle ragioni della scelta della forma di affidamento adottata ai sensi del comma 1 e sulla sussistenza al riguardo dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario».

Da quanto detto segue che la norma censurata non soltanto non esclude che la concessione dei servizi venga affidata ad una società mista, il cui socio privato sia individuato attraverso una gara “a doppio oggetto”, ma, in ragione del rinvio al diritto dell'Unione europea, impone l'obbligatorietà di tale procedura.

Non sussiste, pertanto, il censurato contrasto tra l'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, da un lato, e gli evocati principi dei Trattati e la richiamata giurisprudenza comunitaria, dall'altro. La norma impugnata, correttamente interpretata nel senso suindicato, nella parte in cui prevede l'affidamento diretto dei servizi pubblici locali ad organismi a partecipazione mista pubblico/privata, presupponendo infatti che il socio privato della società mista venga scelto con procedura ad evidenza pubblica e con gara cosiddetta “a doppio oggetto”, nella quale siano contestualmente definite le caratteristiche del servizio, esaurisce, in tal modo, la fase concorrenziale e ottempera a tutti i requisiti richiesti dal diritto dell'Unione europea.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 che, inserendo il comma 7-bis all'art. 6 della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), consente la realizzazione di nuovi impianti eolici o ampliamenti di impianti esistenti, oltre la fascia dei 300 metri, anche negli ambiti di paesaggio costieri, purché non ricadenti in beni paesaggistici e ricompresi in determinate aree del territorio.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, la norma impugnata non si limiterebbe ad indicare i siti «non idonei» alla installazione degli impianti, come previsto dall'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 dal paragrafo 17 dell'Allegato 3 del decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), bensì individuerebbe, su tutto il territorio regionale, i siti «idonei», ponendosi, in tal modo, in contrasto con gli evocati parametri interposti.

Ad avviso della difesa regionale, le censure mosse avverso l'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 sarebbero inammissibili sia per erronea indicazione del parametro asseritamente violato, sia per carenza di interesse ad agire. Pur involvendo, la norma impugnata, titoli di competenza esclusiva della Regione autonoma Sardegna quali l'urbanistica, l'edilizia e la specifica competenza primaria paesaggistica, il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe infatti omesso di evocare a parametro nel presente giudizio l'art. 3, comma 1, lettera f), della legge cost. n. 3 del 1948, nonché gli artt. 5 e 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), i quali attribuiscono al legislatore regionale competenza primaria nelle suddette materie.

3.1.– Le eccezioni vanno respinte.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di questa Corte, nei giudizi in via principale è onere del ricorrente – pena l'inammissibilità della questione – «identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi», indicando «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità», nonché «una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge» (ex plurimis, sentenze n. 39 del 2014, n. 114 del 2013, n. 114 del 2011, n. 40 del 2007, n. 139 del 2006, n. 450 e n. 360 del 2005, n. 213 del 2003; nonché ordinanza n. 123 del 2012).

Pertanto, una volta che il ricorrente abbia chiaramente prospettato l'oggetto e i parametri asseritamente violati, secondo la richiamata giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità della questione, questi 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, risolvendosi l'eccezione in un profilo che attiene non già all'aspetto preliminare della questione, bensì a quello successivo del merito.

Nel caso di specie, dalla lettura complessiva del ricorso e, in particolare, dalle argomentazioni addotte a sostegno della censura, risulta che il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri abbia esattamente evocato a parametro le norme statutarie, nella parte in cui attribuiscono alla Regione la competenza concorrente, tra l'altro, in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica», con contestuale previsione dei limiti alla sua esplicazione (art. 4 dello statuto di autonomia). Da ciò segue l'ammissibilità della questione, atteso che l'evocazione dei parametri statuari richiamati consente di prospettare in maniera sufficientemente idonea e motivata la lesione del principio fondamentale espresso dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 nella materia «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia» in cui si controverte nel presente giudizio (sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005).

3.2.– Sempre in via preliminare, va infine disatteso anche il secondo motivo di inammissibilità della questione eccepito dalla resistente Regione autonoma Sardegna, che si duole dell'«evidente carenza di interesse ad agire», atteso che «l'accoglimento del motivo di ricorso [...] avrebbe l'effetto di limitare le possibilità di edificazione degli impianti eolici, ponendosi in evidente opposizione con lo spirito delle Linee guida governative approvate con d.m. 10 settembre 2010».

Al riguardo, occorre ribadire che questa Corte ha costantemente affermato che «il ricorso da parte dello Stato avverso leggi regionali è rivolto a tutelare l'interesse obiettivo all'eliminazione delle leggi incostituzionali, a prescindere dagli effetti che, sul piano dell'ordinamento generale, possano anche indirettamente conseguirne» (sentenza n. 437 del 1994, punto 3. del Considerato in diritto; nonché, tra le tante, sentenza n. 8 del 1967).

3.3.– Nel merito, la questione è fondata, nei termini di seguito precisati.

Quanto all'ambito materiale cui è riconducibile la disposizione impugnata, bisogna ricordare che questa Corte ha costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali che intervenivano in materia di fonti di energia rinnovabili – analoghe a quella censurata nell'odierno giudizio – ad un tempo sia all'ambito materiale relativo alla «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva dello Stato, giusto il disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sia a quello relativo alla «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., di potestà legislativa concorrente, in cui spetta allo Stato fissare i principi fondamentali, affermando altresì che i parametri menzionati esprimono obiettivi convergenti, in quanto la produzione da fonti rinnovabili, non fossili è, per definizione, protettiva dell'ambiente (ex plurimis, sentenze n. 308, n. 192, n. 107, n. 67 e n. 44 del 2011, n. 366 e n. 119 del 2010 e n. 282 del 2009).

Sul versante opposto, la tutela del territorio, nella dimensione paesaggistica, storico-culturale, di biodiversità, di particolari produzioni agroalimentari, rappresenta un interesse costituzionale potenzialmente confliggente, essendo evidente che l'installazione degli impianti – con particolare riferimento a quelli eolici – può alterare l'assetto territoriale. Al riguardo, questa Corte ha ritenuto che «la conservazione ambientale e paesaggistica» spetti, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato (sentenze n. 226 del 2009 e n. 367 del 2007), tenendo però conto, nel caso degli enti territoriali dotati di autonomia particolare, di quanto previsto dagli statuti speciali (sentenze n. 226 del 2009 e n. 378 del 2007).

Bisogna altresì rammentare che il legislatore statale ha trovato un punto di equilibrio tra i richiamati valori costituzionali, potenzialmente antagonisti, nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, che disciplina il procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la norma richiamata è volta, da un lato, a realizzare le condizioni affinché tutto il territorio nazionale contribuisca all'aumento della produzione energetica da fonti rinnovabili, inclusa l'energia eolica, sicché non possono essere tollerate esclusioni pregiudiziali di determinate aree; e, dall'altro lato, a evitare che una installazione massiva degli impianti possa vanificare gli altri valori coinvolti, tutti afferenti la tutela, soprattutto paesaggistica, del territorio (ex plurimis, sentenze n. 224 del 2012, n. 308, n. 275, n. 192, n. 107, n. 67 e n. 44 del 2011, n. 366, n. 168 e n. 124 del 2010, n. 282 del 2009).

In particolare, il comma 10 del citato art. 12 – evocato a parametro interposto nel presente giudizio – dispone che le “Linee guida” devono essere approvate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive (oggi Ministro per lo sviluppo economico), di concerto con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali, al fine di «assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio».

La norma richiamata prevede che le Regioni possano procedere soltanto alla individuazione dei siti non idonei all’installazione di specifiche tipologie di impianti in attuazione della normativa summenzionata, atteso che la ratio del criterio «residuale» deve essere individuata nel «principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, derivante dalla normativa europea» (sentenza n. 224 del 2012).

Le predette “Linee guida” sono state adottate con il richiamato d.m. 10 settembre 2010, il quale, all’allegato 3 (paragrafo 17) – parimenti evocato a parametro interposto nel presente giudizio – indica i criteri che le Regioni devono rispettare al fine di individuare le zone nelle quali non è possibile realizzare gli impianti alimentati da fonti di energia alternativa.

Tanto premesso, alla stregua dei richiamati orientamenti della giurisprudenza di questa Corte, occorre ora procedere allo scrutinio dell’art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012.

L’esame della disposizione censurata induce all’osservazione che la stessa si pone in contrasto con il principio fondamentale contenuto nell’art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, secondo quanto di seguito precisato.

Va preliminarmente precisato che, contrariamente a quanto dedotto dall’Avvocatura dello Stato, la norma impugnata detta una disciplina riferibile soltanto agli «ambiti di paesaggio costieri», atteso che l’utilizzo della congiunzione «anche» presuppone che la realizzazione degli impianti sia consentita, in linea generale, nella parte restante del territorio regionale, peraltro in linea con il favor circa la disponibilità ad ospitare gli impianti eolici prevista dalle summenzionate norme evocate a parametro interposto.

Ciò posto, occorre osservare che, dalla disamina delle ulteriori disposizioni statutarie e delle relative norme di attuazione evocate dalla difesa regionale (art. 3, comma 1, lettera f, della legge cost. n. 3 del 1948 e artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975), si desume chiaramente come nessuno degli ambiti materiali indicati sia strettamente inerente alla «produzione dell’energia», trattandosi, piuttosto, di campi di incidenza indiretta degli interventi in tale materia.

A questo riguardo, occorre ribadire quanto già affermato da questa Corte sin dalla sentenza n. 383 del 2005, secondo cui le competenze statutarie delle autonomie speciali in materia di energia sono sicuramente meno ampie rispetto a quelle riconosciute alle Regioni ordinarie, nello stesso ambito, dall’art. 117, terzo comma, Cost., sicché va ad esse applicato, in base al cosiddetta «clausola di maggior favore» prevista dall’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2003, n. 1 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), il parametro costituzionale corrispondente (le già richiamate sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005).

Contrariamente a quanto eccepito dalla difesa regionale, la puntuale applicazione delle “Linee guida” statali, anche per la Regione autonoma Sardegna, incontra l’unico limite di competenza inerente ai profili di tutela del paesaggio, non assumendo alcun rilievo – per la costante giurisprudenza di questa Corte – la

competenza regionale in materia «urbanistica ed edilizia» (sentenze n. 224 del 2012; n. 275 e n. 165 del 2011).

Che le “Linee guida” siano, con i limiti ora precisati, applicabili anche alla Regione autonoma Sardegna lo ha ribadito, da ultimo, la sentenza n. 224 del 2012, la quale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una disposizione di legge regionale, che individuava i siti idonei alla localizzazione e realizzazione degli impianti eolici.

La norma impugnata nel presente giudizio, consentendo la localizzazione degli impianti eolici, nell’ambito dei paesaggi costieri, solo se ricompresi in determinate aree, si pone pertanto in contrasto con le più volte richiamate “Linee guida” statali. Come questa Corte ha ripetutamente affermato, queste ultime indicano, infatti, i criteri e i principi che le Regioni devono rispettare al fine di individuare le zone nelle quali non è possibile realizzare gli impianti alimentati da fonti di energia alternativa, limitando, pertanto, l’intervento del legislatore regionale all’individuazione di puntuali aree non idonee alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui all’allegato 3 (paragrafo 17) del d.m. del 2010.

Al contrario, la disposizione censurata, nell’individuare i siti idonei alla realizzazione degli impianti, si pone in contrasto con le richiamate “Linee guida” statali, escludendo ogni altra area non espressamente richiamata nell’ambito dei vasti ambiti di paesaggio costieri, e produce, quindi, l’effetto di circoscrivere e limitare le aree disponibili alla realizzazione di impianti eolici, senza alcuna ragione giustificatrice rispetto alla specifica competenza primaria in materia paesaggistica della Regione autonoma Sardegna.

Come affermato da questa Corte nella sentenza n. 224 del 2012, anche nel caso in esame il legislatore sardo eccede pertanto dalla propria competenza, sovrapponendosi ai criteri dettati dallo Stato circa la localizzazione dei siti non idonei all’installazione degli impianti, estensibili, pur con i limiti precisati, alla Regione autonoma Sardegna. Anche la norma impugnata nell’odierno giudizio, come quella oggetto della questione decisa con la sentenza da ultimo menzionata, determina infatti il «rovesciamento» del principio generale contenuto nell’art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, inserendo eccezioni al principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili che non sono sorrette da adeguate e concrete ragioni di tutela paesaggistica. A nulla rileva, ai fini del presente giudizio, che detto «rovesciamento» sia effettuato in relazione all’intero territorio sardo, come era previsto nella fattispecie delineata dall’art. 18 della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione, Legge finanziaria 2007) dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 224 del 2012, o in relazione agli ambiti di paesaggio costieri, come nel caso della norma oggetto del presente giudizio. Infatti, in entrambe le fattispecie, il legislatore sardo procede alla localizzazione dei siti idonei all’installazione degli impianti, con impliciti effetti escludenti su tutte le aree non richiamate da entrambe le disposizioni censurate. Da ciò segue il contrasto con il più volte menzionato principio fondamentale espresso dall’art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, nonché con l’allegato 3 (paragrafo 17) delle “Linee guida” statali.

Né può sostenersi, come dedotto dalla Regione Sardegna, che la disposizione impugnata consentirebbe di estendere le aree disponibili alla realizzazione degli impianti anche agli «ambiti di paesaggio costieri», rimuovendo un previgente divieto. Al riguardo, osserva la difesa regionale che la declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 18 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2007, come sostituito

dall'art. 6, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009 – il quale consentiva la realizzazione di nuovi impianti eolici nelle aree industriali, retroindustriali e limitrofe, anche se ricadenti negli ambiti di paesaggio costieri o in aree già compromesse dal punto di vista ambientale – avrebbe determinato la «riespansione» del divieto generalizzato alla realizzazione di impianti eolici, posto dall'art. 8, comma 3, 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) e dall'art. 112, comma 2, delle Norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, adottato con deliberazione della Giunta regionale 5 settembre 2006, n. 36/7.

La prospettazione della resistente Regione autonoma Sardegna non può essere condivisa.

Al riguardo, occorre anzitutto osservare che il divieto generalizzato di installazione degli impianti su tutto il territorio sardo, previsto dall'art. 8, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2004, risultava sottoposto alla condizione risolutiva dell'emanazione del Piano paesaggistico regionale. Quest'ultimo è stato adottato con la richiamata delibera della Giunta regionale n. 36/7 del 2006. Da ciò segue che, a tutt'oggi, non deve ritenersi vigente alcun divieto sul territorio sardo circa la realizzazione degli impianti e che, contrariamente a quanto dedotto dalla difesa regionale, la disposizione oggetto dell'odierno giudizio non rimuove né esplicitamente, né implicitamente alcun divieto previsto da fonte di rango primario regionale.

Quanto, invece, al divieto previsto dal citato art. 112, comma 2, delle richiamate Norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, bisogna sottolineare che trattasi di previsione allegata alla menzionata delibera di Giunta regionale n. 36/7 del 2006, e dunque di fonte secondaria, che non è in alcun modo richiamata dalla disposizione di legge regionale censurata nel presente giudizio. Contrariamente a quanto presupposto dalla difesa regionale, la norma impugnata non può pertanto essere interpretata alla luce dei mutevoli orientamenti delle delibere di Giunta regionale di approvazione dei piani paesaggistici, subordinate alle fonti di rango primario.

In secondo luogo, il preteso effetto perdurante del divieto introdotto con semplice delibera di Giunta regionale a far data dall'adozione del Piano paesaggistico regionale del 2006 (art. 112, comma 2, delle summenzionate Norme tecniche di attuazione) si porrebbe comunque in contrasto con la successiva emanazione delle “Linee guida” statali contenute nel d.m. del 2010.

Dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte che ritiene applicabili le “Linee guida” statali anche alle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 168 del 2010) – sia pure, per la Regione autonoma Sardegna, nei limiti della competenza paesaggistica primaria (sentenza n. 224 del 2012) – e da quella che non consente al legislatore regionale di adottare misure volte a precludere in maniera generalizzata la realizzazione degli impianti eolici in assenza delle richiamate Linee guida statali (tra le tante, sentenze n. 44 del 2011, n. 119 e n. 344 del 2010, n. 166 del 2009, n. 364 del 2006), discende che il prospettato contrasto tra la disposizione di legge regionale impugnata e il principio fondamentale espresso dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 va scrutinato alla luce dei criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla realizzazione degli impianti contenuti nell'Allegato 3 (paragrafo 17) del d.m. 10 settembre 2010, senza tenere conto del divieto previsto dall'art. 112, comma 2, delle Norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico. Quest'ultimo, previsto, inoltre, come si è rilevato, da una fonte regionale di rango secondario, risulta comunque in

contrasto – in quanto introdotto a far data dal 2006 – con la richiamata giurisprudenza di questa Corte formatasi sulle norme regionali in tema di localizzazione degli impianti “antecedenti” all’approvazione delle “Linee guida” nazionali, valevole anche per le autonomie speciali (sentenza n. 168 del 2010).

Da ciò segue che la norma impugnata non può essere interpretata come eccezione a un divieto, avente l’effetto di estendere le aree del territorio sardo suscettibili di ospitare gli impianti eolici. Al contrario, la disposizione censurata nell’odierno giudizio, nell’individuare esclusivamente le aree ove è consentita la realizzazione di impianti eolici, produce l’effetto di legificare il divieto di posizionare detti impianti nelle zone non indicate, apprestando implicitamente una tutela di tipo “paesaggistico” a vaste aree – gli «ambiti di paesaggio costieri» – che non è coerente con la nozione di «paesaggio», quale risulta dalla normativa di principio statale (art. 131 e seguenti del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»), dalle altre previsioni contenute negli artt. 14 e 15 delle stesse Norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale del 2006, nonché dalle previsioni contenute negli strumenti regionali di pianificazione e programmazione del territorio, i quali necessariamente a tale nozione si ispirano.

Pertanto, nel caso in esame, ben avrebbe potuto la Regione autonoma Sardegna, nell’esercizio della propria competenza primaria in materia, individuare le aree non idonee all’inserimento di impianti eolici, apprestando una tutela di tipo paesaggistico a determinate zone localizzabili negli ambiti di paesaggio costieri, in conformità ai criteri posti dalle richiamate “Linee guida” statali.

Non appartiene, invece, alla competenza legislativa della Regione invertire il rapporto regola-eccezione, imposto dall’art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, che determina la generale disponibilità, anche degli ambiti di paesaggio costieri, alla installazione degli impianti. Da ciò segue il contrasto con i parametri interposti evocati e la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 13 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 concernente l’adeguamento della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2008, n. 12 (Riordino dell’Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna “Giuseppe Pegreffi”, ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, e abrogazione della legge regionale 22 gennaio 1986, n. 15) – che reca la disciplina dell’esercizio delle funzioni dell’Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna “Giuseppe Pegreffi” – al decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 (Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell’articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183), il quale, nell’ambito della riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, da esso operata in virtù della delega conferita al Governo dall’art. 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l’impiego, di incentivi all’occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), ha previsto anche, agli articoli da 9 a 16, il riordino degli Istituti zooprofilattici sperimentali (d’ora in avanti, anche «IZS» o «Istituti»). Sono censurati entrambi i periodi di cui si compone l’unico comma dell’impugnato art. 13 – a norma del quale: «Sono recepite le disposizioni di cui agli articoli da 9 a 16 del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 (Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell’articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183). Sono

abrogate le disposizioni contrastanti contenute nella legge regionale 4 agosto 2008, n. 12 (Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna "Giuseppe Pegreffi", ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, e abrogazione della legge regionale 22 gennaio 1986, n. 15)» – denunciandone il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della legislazione dello Stato nella materia della «tutela della salute», e con l'art. 97 Cost., in relazione al principio del buon andamento dell'amministrazione.

4.1.– Ad avviso del ricorrente, il primo di detti periodi viola l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, limitandosi a prevedere il mero recepimento degli articoli da 9 a 16 del d.lgs. n. 106 del 2012, si pone in contrasto, in particolare, con l'art. 10 di tale decreto, il quale, col disporre che «Le regioni disciplinano le modalità gestionali, organizzative e di funzionamento degli Istituti, nonché l'esercizio delle funzioni di sorveglianza amministrativa, di indirizzo e verifica sugli Istituti [...] ed adottano criteri di valutazione dei costi, dei rendimenti e di verifica dell'utilizzazione delle risorse, nel rispetto dei principi di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502», nonché dei principi fondamentali determinati dallo stesso articolo, imponeva alle Regioni di adottare la disciplina di dettaglio necessaria al fine di attuare i suddetti principi. La violazione dell'art. 97 Cost. è dedotta sotto il profilo che la mancanza di detta disciplina di dettaglio causa «incertezza giuridica [...] nonché il rischio di ostacolare la continuità del funzionamento dell'IZS».

4.2.- La difesa della Regione autonoma Sardegna ha eccepito l'inammissibilità della questione in quanto «una pronuncia ablatoria non sarebbe certamente utile all'interesse vantato dal ricorrente [...]. Né sarebbe possibile un intervento additivo [della Corte costituzionale], che impingerebbe inammissibilmente nella discrezionalità confidata al legislatore regionale» (così la memoria depositata dalla difesa regionale in prossimità dell'udienza pubblica).

L'eccezione è fondata.

Il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la lesione della competenza legislativa dello Stato nella materia della «tutela della salute», nonché del principio del buon andamento dell'amministrazione, derivanti dalla mancata previsione, nell'impugnato art. 13, della disciplina di dettaglio necessaria al fine di attuare i principi dettati dall'art. 10 del d.lgs. n. 106 del 2012. A proposito di tali censure, deve rilevarsi che la declaratoria dell'illegittimità costituzionale dell'impugnato primo periodo dell'unico comma dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 richiesta dal ricorrente non potrebbe recare alcuna effettiva utilità al fine della difesa delle posizioni sostanziali dallo stesso fatte valere, atteso che una tale pronuncia, avendo il solo effetto di privare di efficacia la disposizione impugnata, non potrebbe certamente assicurare quella disciplina di dettaglio dalla cui mancata adozione deriva, secondo lo stesso ricorrente, la lesione di dette posizioni. Né, a prescindere dal petitum formulato nel ricorso, una siffatta disciplina di dettaglio potrebbe essere introdotta con una pronuncia di questa Corte, non potendo essa, evidentemente, sostituirsi al legislatore regionale nell'esercizio della funzione legislativa allo stesso spettante in una materia di legislazione concorrente.

Poiché, per le indicate ragioni, il ricorso proposto risulta inidoneo ad assicurare la difesa delle posizioni sostanziali che con esso si intendono tutelare, la questione promossa deve essere dichiarata inammissibile per carenza di interesse all'impugnazione.

4.3.– Secondo il ricorrente, il secondo periodo dell'unico comma dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 viola l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, «prevedendo l'abrogazione della precedente legge regionale sull'organizzazione e sul funzionamento dell'IZS [della Sardegna], a decorrere dalla data di entrata in vigore della nuova legge» regionale, si pone in contrasto con l'art. 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 «che invece fa decorrere l'abrogazione del d.lgs. n. 270/1993 (decreto che reca la disciplina degli IZS precedente a quella di riordino dettata dal medesimo d.lgs. n. 106/2012), dall'entrata in vigore dello statuto e dei regolamenti degli istituti zooprofilattici sperimentali» che, a norma dell'art. 12 del d.lgs. n. 106, devono essere adottati dal consiglio di amministrazione di ciascun Istituto entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale prevista dal citato art. 10 dello stesso decreto legislativo. L'art. 97 Cost. sarebbe violato perché l'abrogazione «della precedente legge regionale sull'organizzazione e sul funzionamento dell'IZS» della Sardegna «da un momento antecedente all'adozione dei nuovi statuti e regolamenti dell'IZS» causerebbe, anch'essa, «incertezza giuridica [...] nonché il rischio di ostacolare la continuità del funzionamento dell'IZS».

4.4.– La difesa della Regione autonoma Sardegna ha eccepito l'inammissibilità della questione promossa in quanto, atteso che «il legislatore (statale e regionale) si è limitato ad esplicitare l'effetto della abrogazione tacita delle norme incompatibili con la nuova disciplina degli Istituti zooprofilattici sperimentali, [...] l'effetto abrogativo si manifesterebbe comunque, anche se [la Corte] ritenesse di accogliere il gravame».

L'eccezione non è fondata.

La difesa regionale deduce, in effetti, la carenza, in capo al ricorrente, dell'interesse a proporre l'impugnazione, in quanto, anche nel caso in cui la questione promossa fosse ritenuta fondata, il lamentato immediato effetto abrogativo delle disposizioni sul funzionamento e sull'organizzazione dell'IZS della Sardegna contenute nella legge reg. Sardegna n. 12 del 2008 e contrastanti con gli articoli da 9 a 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 si produrrebbe comunque, ricorrendo gli estremi dell'abrogazione cosiddetta tacita per incompatibilità di dette precedenti disposizioni con le nuove contenute nel d.lgs. n. 106 del 2012 e recepite dal primo periodo dell'unico comma dell'impugnato art. 13. In proposito, deve osservarsi che l'interesse all'impugnazione scaturisce dalla possibilità che questa Corte adotti non una decisione caducatoria della disposizione impugnata ma una decisione che – in armonia con la sostanziale esigenza di tutela manifestata dal ricorrente – dichiari l'illegittimità costituzionale della stessa nella parte in cui prevede l'abrogazione delle disposizioni sul funzionamento e sull'organizzazione dell'IZS della Sardegna contenute nella legge reg. Sardegna n. 12 del 2008 e contrastanti con gli articoli da 9 a 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, anziché a decorrere dalla data di entrata in vigore dello statuto e dei regolamenti di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 106 del 2012. Da ciò l'infondatezza dell'eccezione sollevata dalla difesa della Regione autonoma Sardegna.

4.5.– Nel merito, la questione non è fondata.

Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, non vi è alcuna differenza sostanziale tra la decorrenza dell'effetto abrogativo delle disposizioni sul funzionamento e sull'organizzazione dell'IZS della Sardegna, contenute nella legge reg. Sardegna n. 12 del 2008 e contrastanti con gli articoli da 9 a 16 del d.lgs. n. 106 del 2012, previsto dall'impugnato secondo periodo dell'unico comma dell'art. 13

della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, e la decorrenza dell'effetto abrogativo delle disposizioni sul funzionamento e sull'organizzazione degli IZS contrastanti con lo stesso d.lgs. n. 106 del 2012 prevista, in generale, dall'art. 16 del medesimo decreto legislativo (invocato quale parametro interposto).

L'art. 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 stabilisce, al comma 2, che «Fino alla data di entrata in vigore dello statuto e dei regolamenti di cui all'articolo 12, rimangono in vigore le attuali norme sul funzionamento e sull'organizzazione degli Istituti nei limiti della loro compatibilità con le disposizioni del presente decreto legislativo». Pertanto, in base a tale disposizione statale, le norme sul funzionamento e sull'organizzazione degli Istituti rimangono in vigore solo se compatibili con le disposizioni del d.lgs. n. 106 del 2012; ciò significa che quelle incompatibili con lo stesso devono considerarsi immediatamente abrogate. Da tale art. 16, correttamente interpretato, non si discosta, nella sostanza – come si è anticipato – l'impugnato secondo periodo dell'unico comma dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 che, come risulta dal suo chiaro tenore letterale, prevede, analogamente, l'abrogazione, con effetto immediato (a decorrere dall'entrata in vigore della stessa legge regionale), delle disposizioni della legge reg. Sardegna n. 12 del 2008 contrastanti con gli articoli da 9 a 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 che hanno previsto il riordino degli Istituti zooprofilattici sperimentali.

Dalla sostanziale identità dell'effetto abrogativo previsto dalla disposizione impugnata rispetto a quello stabilito dall'art. 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 e, quindi, dall'assenza di contrasto tra tali due disposizioni consegue l'infondatezza della questione promossa con riferimento sia all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al parametro interposto costituito da detto art. 16, sia all'art. 97 Cost., atteso che anche tale censura è avanzata dal ricorrente sul presupposto del lamentato, insussistente, contrasto.

5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 il quale, nel disciplinare la proroga di titoli minerari e di permessi di cava, dispone che: «I titoli minerari di autorizzazione di indagine, concessione, permesso di ricerca di minerali di I categoria e le autorizzazioni e i permessi di cava, per i quali sia stata presentata da parte degli esercenti, prima della scadenza del titolo minerario, l'istanza tesa alla proroga e/o al rinnovo del titolo medesimo, il cui procedimento non sia stato concluso da tutte le amministrazioni aventi competenza concorrente per motivi indipendenti dagli obblighi attribuiti agli istanti, sono automaticamente prorogati sino al 30 giugno 2013 [comma 1]. La proroga è ammessa esclusivamente per la prosecuzione dei lavori precedentemente autorizzati e non ancora conclusi, previa verifica di validità delle polizze di fideiussione a garanzia dell'esecuzione dei lavori di messa in sicurezza e ripristino ambientale, nel rispetto delle norme vigenti in materia di attività estrattive [comma 2]».

Ad avviso del ricorrente, l'articolo denunciato viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce allo Stato la potestà legislativa nella materia della «tutela dell'ambiente», eccedendo i limiti della potestà legislativa concorrente attribuita alla Regione autonoma Sardegna dall'art. 4, unico comma, lettera a), del suo statuto speciale, di cui alla legge cost. n. 3 del 1948, in materia di «industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline», perché, disponendo la proroga automatica, sino al 30 giugno 2013, dei titoli minerari e dei permessi di cava in esso indicati, proroga automaticamente anche i titoli e i permessi relativi a progetti il cui impatto ambientale non è stato valutato in sede di autorizzazione, così sottraendo gli stessi alle procedure di valutazione d'impatto ambientale previste dagli

articoli da 20 a 28 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e dagli Allegati III, lettere b), s) ed u), e IV, punti 2, lettere b) e h), 7, lettera o), e 8, lettera i).

5.1.– La difesa della Regione autonoma Sardegna ha eccepito l'inammissibilità della questione promossa perché «il ricorrente ha trascurato di tenere in debito conto tutte le fonti della speciale autonomia della Sardegna», atteso che lo stesso «richiama [...] solamente l'art. 4, comma 1, lett. a), dello Statuto», mentre è «evidente [...] che nel caso di specie viene in oggetto anche la competenza esclusiva della Regione in materia di “esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline”, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. m), dello [stesso] Statuto», di talché «era onere del ricorrente vagliare anche l'applicabilità» di tale disposizione statutaria «e motivare circa il fatto che la Regione avrebbe esorbitato anche dalla sua competenza legislativa esclusiva».

L'eccezione non è fondata.

Il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri non solo ha identificato compiutamente la questione promossa nei suoi termini normativi, indicando le norme della Costituzione e dello Statuto speciale per la Sardegna e la norma ordinaria regionale, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione stessa, ma ha anche ampiamente argomentato in ordine alle ragioni del dedotto contrasto tra l'impugnato art. 18 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 e gli artt. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e 4, unico comma, lettera a), dello Statuto speciale per la Sardegna. Verificato che il ricorso consente certamente di individuare il contenuto e la portata delle censure con esso proposte, deve escludersi che il ricorrente avesse l'onere di prendere in considerazione altri parametri statuari, diversi da quelli invocati, che attribuiscono alla Regione potestà legislativa in una materia alla quale andrebbe, in ipotesi, ricondotta la disciplina regionale denunciata e di motivare in ordine al fatto che la stessa esorbita dai limiti di detta potestà. L'eccezione sollevata dalla difesa regionale attiene, in realtà, non al preliminare profilo dell'ammissibilità della questione promossa, ma a quello, successivo, del merito della stessa, risolvendosi, in effetti, nell'indicazione di un titolo competenziale ad adottare la disciplina impugnata (titolo che, peraltro, la stessa Regione resistente ha trascurato di invocare nelle proprie difese inerenti al merito). Da ciò l'infondatezza dell'eccezione.

5.2.– Nel merito, la questione è fondata, nei limiti di séguito precisati.

5.2.1.– Va premesso, anzitutto, che le discipline relative alla valutazione di impatto ambientale debbono essere ascritte alla materia della «tutela dell'ambiente» (non contemplata dallo Statuto della Regione autonoma Sardegna), in ordine alla quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 67 e n. 1 del 2010, n. 234 e n. 225 del 2009).

Deve, inoltre, ribadirsi che la disciplina statale nella materia della tutela dell'ambiente «“viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza”, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente (sentenza n. 104 del 2008, con rinvio alla sentenza n. 378 del 2007)» (sentenza n. 67 del 2010; nello stesso senso, anche le sentenze n. 246 e n. 145 del 2013).

5.2.2.– Ciò posto, questa Corte, nello scrutinare disposizioni di leggi regionali che prevedevano la proroga ex lege di titoli minerari, ha chiarito che contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., una disciplina regionale che, in modo «sicuramente “contrario all’effetto utile”» della direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), «“prorogasse” automaticamente autorizzazioni rilasciate in assenza di procedure di VIA (o, comunque, eventualmente, in assenza di VIA)» (sentenza n. 67 del 2010, richiamata anche dalla sentenza n. 145 del 2013, che ne individua il fondamento nella «riscontrata illegittimità di normative regionali, le quali [...] avevano introdotto eccezionali ed automatiche “proroghe di diritto” per l’autorizzazione all’esercizio di cave, rilasciate in assenza di procedure di VIA (o, comunque, eventualmente, in assenza di VIA)». Ciò in quanto una siffatta disciplina potrebbe «mantenere inalterato lo status quo, sostanzialmente sine die, superando qualsiasi esigenza di “rimodulare” i provvedimenti autorizzatori in funzione delle modifiche subite, nel tempo, dal territorio e dall’ambiente» (sentenza n. 67 del 2010, in un passaggio citato anche dalla sentenza n. 145 del 2013) e sarebbe, quindi, «atta ad eludere l’osservanza nell’esercizio dell’attività di cava della normativa di VIA» (sentenza n. 246 del 2013) dettata dallo Stato in un ambito materiale riservato alla sua competenza legislativa esclusiva.

5.2.3.– Al fine di vagliare la fondatezza della questione promossa, è perciò necessario verificare se la normativa della Regione autonoma Sardegna in tema di valutazione dell’impatto ambientale e di attività mineraria sia tale da garantire, come sostenuto dalla difesa regionale (in particolare, nella memoria depositata in prossimità dell’udienza pubblica), che i titoli minerari ed i permessi di cava prorogati dall’impugnato art. 18 – all’evidente scopo di consentire la prosecuzione dei lavori autorizzati e non ancora conclusi durante il tempo necessario alla definizione dei procedimenti amministrativi di proroga o di rinnovo tempestivamente avviati dagli esercenti e non definiti per cause ad essi non imputabili – fossero stati, ab origine o successivamente, assoggettati alle procedure di valutazione dell’impatto ambientale.

A tale proposito, va anzitutto rilevato che la Regione autonoma Sardegna non ha ancora adottato una legge organica in materia di valutazione dell’impatto ambientale. Solo con la legge reg. 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale) è stato previsto, all’art. 5, comma 23, primo periodo, che «In attesa dell’approvazione di una legge regionale organica in materia di valutazione ambientale strategica e di valutazione di impatto ambientale sono adottate integralmente le disposizioni del decreto legislativo n. 152 del 2006, come modificato dal decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale)». Tuttavia, in base alle regole generali sull’efficacia della legge nel tempo (art. 11 disp. prel. cod. civ.), tale disposizione ha potuto trovare applicazione, per quanto qui interessa, solo con riguardo ai titoli minerari rilasciati successivamente alla sua entrata in vigore (avvenuta, a norma dell’art. 15 della legge reg. n. 3 del 2009, il 18 agosto 2009, giorno della pubblicazione di tale legge nel Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna).

Quanto alla normativa della Regione autonoma Sardegna relativa allo specifico settore dell’attività mineraria e di cava, viene in rilievo l’art. 8, comma 2, della legge reg. 9 agosto 2002, n. 15, recante «Integrazioni e modifiche alla legge regionale 22 aprile 2002, n. 7 (legge finanziaria 2002), alla legge regionale 22 aprile

2002, n. 8 (legge di bilancio) e alla legge regionale 24 aprile 2001, n. 6 (legge finanziaria 2001)» – anch'esso richiamato, al pari dell'art. 5, comma 23, primo periodo, della legge reg. n. 3 del 2009, dalla difesa regionale – il quale ha disposto che «Le concessioni minerarie e le autorizzazioni di cava, rilasciate dall'Amministrazione regionale dopo l'entrata in vigore del D.P.C.M. 3 settembre 1999 e della legge regionale 18 gennaio 1999, n. 1, in assenza di VIA o di verifica di cui al D.P.R. 12 aprile 1996, devono essere assoggettate alla VIA o alla verifica. Il relativo procedimento deve essere avviato entro e non oltre tre mesi dalla data di pubblicazione della presente legge e concluso entro i successivi tre mesi. Le relative autorizzazioni o concessioni sono sospese in caso di inerzia da parte del soggetto proponente e nel caso in cui il procedimento non si concluda positivamente». A proposito dell'efficacia nel tempo di tale disposizione, va osservato che essa prevede espressamente che siano assoggettate alla valutazione di impatto ambientale (o alla verifica dell'assoggettabilità alla valutazione dell'impatto ambientale) le concessioni minerarie e le autorizzazioni di cava «rilasciate [...] dopo l'entrata in vigore del D.P.C.M. 3 settembre 1999 e della legge regionale 18 gennaio 1999, n. 1».

Sempre a proposito della normativa regionale in materia di attività mineraria e di cava, va ancora rilevato, sotto altro aspetto, che la legislazione della Regione autonoma Sardegna prevede una durata anche ventennale dei titoli per l'esercizio della stessa. Dispongono in tale senso: a) l'art. 22, commi 1 e 2, della legge reg. 7 giugno 1989, n. 30 (Disciplina delle attività di cava), secondo cui «L'autorizzazione [di coltivazione delle cave e delle torbiere] ha la durata massima di anni venti e può essere rinnovata» (comma 1), durata suscettibile anche di estensione (comma 2, con riguardo alle ipotesi in esso indicate), e l'art. 24, comma 2, della stessa legge regionale (che prevede la medesima durata per la concessione di coltivazione dei giacimenti che fanno parte del patrimonio indisponibile della Regione); b) l'art. 14, primo comma, della legge reg. 19 dicembre 1959, n. 20 (Disciplina dell'indagine, ricerca e coltivazione degli idrocarburi), secondo cui «La durata della concessione [di coltivazione degli idrocarburi] è di 20 anni».

Alla luce dell'indicata normativa regionale, deve concludersi che, a fronte di una proroga automatica, prevista dalla disposizione impugnata, che riguarda tutti i titoli minerari ed i permessi di cava in essa indicati, a prescindere dalla data del loro rilascio, la garanzia che gli stessi siano stati sottoposti a valutazione dell'impatto ambientale (o alla verifica dell'assoggettabilità alla valutazione dell'impatto ambientale) sussiste soltanto per quelli rilasciati «dopo l'entrata in vigore del D.P.C.M. 3 settembre 1999 e della legge regionale 18 gennaio 1999, n. 1» (art. 8, comma 2, della legge reg. n. 15 del 2002), ma non per quelli che, come pure è possibile che sia – tenuto conto della durata anche ventennale degli stessi – siano stati rilasciati prima dell'entrata in vigore di tali atti.

Né, con riguardo ai titoli ed ai permessi da ultimo indicati, può ritenersi costituire una garanzia della sottoposizione alle procedure di valutazione dell'impatto ambientale l'approvazione, con delibera del Consiglio regionale della Sardegna del 30 giugno 1993, del Piano regionale stralcio delle attività estrattive, pure invocato dalla difesa regionale nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica. Con tale Piano, infatti, la Regione aveva circoscritto, a fini di tutela delle risorse paesaggistiche e ambientali regionali, le aree utilizzabili per l'attività mineraria, ma non aveva previsto che il rilascio dei titoli minerari e dei permessi di cava fosse sottoposto a valutazione dell'impatto ambientale.

5.2.4.– La proroga automatica (anche) di titoli minerari e di permessi di cava che non sono mai stati sottoposti a valutazione dell'impatto ambientale (o alla verifica

dell'assoggettabilità alla valutazione dell'impatto ambientale) comporta che, per essi, la disposizione impugnata, mantenendo inalterato tale status quo, integra un'elusione della normativa in tema di VIA dettata dallo Stato nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva ad esso spettante ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

L'impugnato art. 18 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 deve, perciò, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, nel disporre la proroga automatica dei titoli minerari e dei permessi di cava in esso indicati, proroga anche i titoli ed i permessi che non sono mai stati assoggettati a valutazione dell'impatto ambientale (o alla verifica dell'assoggettabilità alla valutazione dell'impatto ambientale).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali e settori diversi);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 nella parte in cui, nel disporre la proroga automatica dei titoli minerari e dei permessi di cava in esso indicati, proroga anche i titoli ed i permessi che non sono mai stati assoggettati a valutazione dell'impatto ambientale o alla verifica dell'assoggettabilità alla valutazione dell'impatto ambientale;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio di ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., e agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio di ministri, in riferimento agli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

Sabino CASSESE, Presidente
Sergio MATTARELLA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2014.

Sentenza: 9 luglio 2014, n. 207

Materia: finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 36 e 37 dello statuto della Regione siciliana (Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana»), nonché delle correlate norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria) ed in particolare dell'art. 2

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 21, c. 3°, alinea e lett. a), del decreto legge 04/06/2013 n. 63, (Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2013, n. 90

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 21, impugnato, nella parte in cui ricomprende nell'aumento di gettito derivante dalle misure previste dagli artt. 14 e 16 del d.l. n. 63 del 2013 anche i tributi riscossi nella Regione siciliana

Estensore: Lucia De Siervo

Sintesi:

Due sono le questioni da esaminare in via preliminare.

La prima riguarda la formulazione in via alternativa della questione la corte ribadisce come già fatto in altri casi (sentenze n. 255 del 2013, n. 228 del 2003, n. 412 del 2001, n. 244 del 1997 e n. 242 del 1989) che il giudizio in via principale, a differenza di quanto accade per il giudizio in via incidentale, può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili.

La seconda riguarda il fatto che la Regione Sicilia non ha adempiuto all'onere di allegare la precisa quantificazione del pregiudizio lamentato, ma la Corte (sentenza n. 246 del 2012) ritiene che il principio della necessaria allegazione del danno affermato trova una giustificazione quando la norma censurata dispone una minore entrata per la Regione e non anche quando comporti l'esclusione dal beneficio del maggior gettito da essa stessa introdotto e quindi ritiene ammissibile il ricorso.

Entrando quindi nel merito dell'impugnazione la norma nazionale stabilisce degli incentivi per la prestazione energetica nell'edilizia realizzando per lo Stato un aumento di gettito, che finanzierà tali misure di facilitazione.

Le azioni previste sono: l'innalzamento e la proroga del regime di detrazione fiscale per interventi di miglioramento dell'efficienza energetica negli edifici (art.

14); la proroga delle detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia e per l'acquisto di immobili (art. 16); l'eliminazione del regime agevolato IVA per taluni prodotti editoriali, e cioè supporti integrativi a quotidiani e prodotti editoriali diversi dai libri scolastici e universitari (art. 19); l'applicazione del regime ordinario IVA per la somministrazione di alimenti e bevande con distributori automatici (art. 20).

La norma quindi prevede con gli artt. 14 e 16 del d.l. n. 63 del 2013 un maggior gettito risultante dalla differenza tra il costo delle agevolazioni fiscali ivi stabilite e i maggiori introiti per imposte dirette ed IVA conseguenti all'incremento delle attività economiche agevolate; dagli artt. 19 e 20 è poi previsto un maggior gettito come diretta conseguenza della eliminazione del regime IVA agevolato nel settore editoriale e dell'innalzamento dell'IVA sugli alimenti somministrati mediante distributori automatici.

La Regione Sicilia impugna la norma ritenendo che in questo modo lo Stato voglia introitare anche tributi regionali incassati dalla Regione.

La Corte, come già in sentenze precedenti (si veda anche la 145 del 2014), va a verificare se sono rispettate le tre condizioni per ammettere che l'imposta sia trattenuta tutta dallo Stato con riferimento al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria) ed in particolare dell'art. 2. Esse sono:

- la natura dell'entrata sia tributaria
- l'entrata sia nuova
- la destinazione del gettito soddisfi finalità particolari, contingenti o continuative dello Stato.

Le entrate di cui si tratta sono pacificamente tributarie, la loro destinazione è definita dalla norma (sentenza 135/2012), la Corte si concentra quindi a verificare la natura di novità dell'entrata.

Le misure di cui agli artt. 19 e 20 del d.l. n. 63 del 2013 rientrano nel perimetro della nozione di «nuova entrata tributaria» tracciato dalla giurisprudenza della Corte, secondo la quale può considerarsi tale anche la maggiore entrata derivante da disposizioni legislative che aumentano le aliquote di tributi preesistenti (sentenze n. 97 del 2013, n. 143 del 2012 e n. 348 del 2000). A tale fattispecie possono senz'altro assimilarsi l'eliminazione del regime IVA agevolato per i prodotti editoriali e, a maggior ragione, l'aumento dell'aliquota IVA per la somministrazione di alimenti e bevande con i distributori automatici.

Non rientra, invece, nella nozione di «nuova entrata tributaria» il maggior gettito previsto come effetto indotto delle misure di cui agli artt. 14 e 16 del d.l. n. 63 del 2013 risultante, cioè, dalla differenza tra il costo delle agevolazioni fiscali introdotte dalle norme richiamate e i maggiori introiti per imposte dirette ed IVA conseguenti all'incremento delle attività economiche derivante dalla loro agevolazione. Si tratta di tributi già dovuti in base alla precedente normativa fiscale, il cui gettito non muta per il mutare della norma, ma aumenta o meglio, potrebbe aumentare, per l'ipotizzato effetto incentivante sugli investimenti nei settori specifici interessati dalle norme.

Quindi, conclude la Corte, l'articolo 21 è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui ricomprende nell'aumento di gettito derivante dalle misure previste da questi ultimi articoli anche i tributi riscossi nella Regione siciliana.

Imposte e tasse - Incrementi di autorizzazioni di spesa e relativa copertura - Speciale regime applicato nella Regione Siciliana. - Decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63 (Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione

avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2013, n. 90 - art. 21, comma 3, alinea e lettera a). - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.31 del 23-7-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 3, alinea e lettera a), del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63 (Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2013, n. 90, promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 2 ottobre 2013, depositato in cancelleria il 9 ottobre 2013 ed iscritto al n. 91 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 24 giugno 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato Marina Valli per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso n. 91 del 2013, la Regione siciliana ha impugnato l'art. 21, comma 3, alinea e lettera a), del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63 (Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2013, n. 90, «ove applicabile ricomprendendo nell'aumento di gettito derivante dalle misure previste dagli articoli 14, 16, 19 e 20, da utilizzare a copertura degli oneri derivanti allo Stato per effetto delle disposizioni indicate nell'alinea, anche la parte relativa a tributi riscossi in Sicilia e quindi di spettanza della Regione», per violazione degli artt. 36 e 37 dello statuto della Regione siciliana (Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana»), nonché delle correlate norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria) ed in particolare dell'art. 2.

La disposizione censurata prevede la copertura degli incrementi di alcune autorizzazioni di spesa individuate dai commi 1 e 2 dello stesso art. 21 e degli oneri derivanti da agevolazioni fiscali introdotte dagli artt. 14 e 16 del medesimo decreto-

legge «mediante corrispondente utilizzo delle maggiori entrate e delle minori spese derivanti dalle misure previste dagli articoli 14, 16, 19 e 20; [...]».

In particolare, dagli artt. 14 e 16 del d.l. n. 63 del 2013 è previsto un maggior gettito risultante dalla differenza tra il costo delle agevolazioni fiscali ivi stabilite e i maggiori introiti per imposte dirette ed IVA che si prevedono come conseguenti all'incremento delle attività economiche agevolate; dagli artt. 19 e 20 del medesimo decreto-legge è poi previsto un maggior gettito come diretta conseguenza della eliminazione del regime IVA agevolato nel settore editoriale e dell'innalzamento dell'IVA sugli alimenti somministrati mediante distributori automatici.

1.1.– A parere della Regione la disposizione censurata, «ove applicabile ricomprendendo [...] anche la parte relativa a tributi riscossi in Sicilia e quindi di spettanza della Regione», violerebbe gli artt. 36 e 37 dello statuto nonché l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, in quanto non sussisterebbero i presupposti, previsti dallo statuto, che consentono di derogare al principio di attribuzione alla Regione siciliana di tutte le imposte statali riscosse nell'isola, ovvero a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime».

Quanto ai maggiori proventi fiscali previsti sulla base della ripresa economica stimolata dalle agevolazioni di cui ai citati artt. 14 e 16, difetterebbe il carattere di novità dell'entrata tributaria. Con riferimento sia ad essi che agli aumenti di gettito IVA derivanti dai successivi artt. 19 e 20, mancherebbe la specifica destinazione a finalità contingenti o continuative dello Stato.

1.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene l'inammissibilità del ricorso, non avendo, la ricorrente, adempiuto all'onere di allegare la «precisa quantificazione del pregiudizio lamentato, i criteri utilizzati per la sua definizione e le partite dei rispettivi bilanci finanziari dalle quali si ricavano le relative censure», nonché la sua non fondatezza in quanto, per espressa affermazione della ricorrente, dalle norme impugnate non emergerebbe alcun danno. Inoltre, la finalità delle disposizioni recate dal d.l. n. 63 del 2013 e in particolare di quelle relative alle detrazioni fiscali per interventi di riqualificazione energetica, sarebbe il recepimento doveroso della direttiva comunitaria 2010/31/UE in materia di prestazioni energetiche; pertanto, il maggior gettito non sarebbe diretto a costituire una riserva erariale in senso tecnico. Comunque, lo Stato, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di rapporti con l'Unione europea nonché in materia tributaria, sarebbe legittimato ad introdurre misure, anche di carattere fiscale, al fine di favorire la standardizzazione delle prestazioni energetiche e garantire coesione sociale e internazionale, senza che l'eventuale minor gettito debba essere necessariamente accompagnato da misure compensative per la finanza regionale.

2.– Si premette che la questione promossa dalla Regione siciliana è ammissibile, sebbene formulata in via alternativa – sulla riconducibilità o meno alla disposizione in esame dei tributi riscossi nel territorio della Regione – in quanto, secondo costante orientamento di questa Corte, il giudizio in via principale, a differenza di quanto accade per il giudizio in via incidentale, può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili (sentenze n. 255 del 2013, n. 228 del 2003, n. 412 del 2001, n. 244 del 1997 e n. 242 del 1989).

3.– Sempre in via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri per genericità del ricorso per la «mancata quantificazione del pregiudizio lamentato, i criteri utilizzati per la sua definizione e le partite dei rispettivi bilanci finanziari dalle quali si ricavano le relative censure».

L'eccezione non è fondata in quanto il principio della necessaria allegazione del danno affermato da questa Corte (sentenza n. 246 del 2012) trova una giustificazione quando la norma censurata dispone una minore entrata per la Regione e non anche quando comporti l'esclusione dal beneficio del maggior gettito da essa stessa introdotto.

4.– Nel merito la questione è fondata. La disposizione impugnata, come “paventato” dalla ricorrente, dispone in effetti che la globalità degli aumenti di gettito confluiscono nel bilancio statale, includendovi, quindi, anche quelli riscossi nel territorio della Regione siciliana.

Manca infatti una clausola di salvaguardia che preveda l'inapplicabilità delle disposizioni in esame alle Regioni ad autonomia speciale ove siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione.

Va poi rilevato che la relazione tecnica, nel quantificare ed esporre i dati contabili ed economici ricollegabili alle misure introdotte, prende a riferimento le entrate riscosse in tutto il territorio nazionale.

Occorre, dunque, verificare se ricorrono i presupposti legittimanti la riserva allo Stato fissati dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, la cui sussistenza è contestata dalla Regione.

5.– Essendo pacifico il carattere tributario dell'entrata, deve accertarsi, innanzitutto, la destinazione a «finalità contingenti o continuative dello Stato, specificate nelle leggi medesime». Questa Corte, con la sentenza n. 241 del 2012, ha evidenziato che tale condizione «è soddisfatta quando la legge statale stabilisce che il gettito sia utilizzato per la copertura di oneri diretti a perseguire “particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate” nella legge stessa (sentenza n. 135 del 2012)».

Ebbene, gli obiettivi di impiego indicati nel censurato comma 3 dell'art. 21 rispondono ad esigenze specifiche di copertura degli «oneri derivanti dagli articoli 14 e 16 e dai commi 1 e 2».

Essi riguardano, rispettivamente, le detrazioni fiscali introdotte da tali norme per gli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica negli edifici e per le spese di ristrutturazione edilizia; l'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148 (Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 19 luglio 1993, n. 236, confluita nel Fondo sociale per l'occupazione e la formazione e destinata al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga di cui all'art. 2, commi 64 e 65, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita); l'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 5 della legge 6 febbraio 2009, n. 7 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, fatto a Bengasi il 30 agosto 2008), relativa agli oneri derivanti dagli impegni assunti con il Trattato nonché dal riconoscimento di ulteriori indennizzi a soggetti titolari di beni, diritti e interessi sottoposti in Libia a misure limitative, individuati nell'art. 4 della medesima legge n. 7 del 2009.

6.– A conclusioni parzialmente diverse si giunge quanto al requisito della novità della entrata, in ordine al quale deve essere operata una distinzione tra i due gruppi di disposizioni.

6.1.– Le misure di cui agli artt. 19 e 20 del d.l. n. 63 del 2013 rientrano nel perimetro della nozione di «nuova entrata tributaria» tracciato dalla giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale può considerarsi tale anche la maggiore entrata derivante da disposizioni legislative che aumentano le aliquote di tributi preesistenti (sentenze n. 97 del 2013, n. 143 del 2012 e n. 348 del 2000).

A tale fattispecie possono senz'altro assimilarsi l'eliminazione del regime IVA agevolato per i prodotti editoriali e, a maggior ragione, l'aumento dell'aliquota IVA per la somministrazione di alimenti e bevande con i distributori automatici.

6.2.– Non rientra, invece, nella nozione di «nuova entrata tributaria» il maggior gettito previsto come effetto indotto delle misure di cui agli artt. 14 e 16 del d.l. n. 63 del 2013 risultante, cioè, dalla differenza tra il costo delle agevolazioni fiscali introdotte dalle norme richiamate e i maggiori introiti per imposte dirette ed IVA conseguenti all'incremento delle attività economiche derivante dalla loro agevolazione.

Si tratta di tributi già dovuti in base alla precedente normativa fiscale, il cui gettito non muta per il mutare della norma ma aumenta (*rectius*, potrebbe aumentare, per l'ipotizzato effetto incentivante sugli investimenti nei settori specifici interessati dalle norme. Difatti per le «somme già dovute in base alla precedente normativa fiscale» va escluso il carattere di novità dell'entrata tributaria (sentenza n. 241 del 2012).

In termini più generali, questa Corte, con la sentenza n. 306 del 2004, ha poi chiarito che l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 va inteso nel senso che deve essere assicurato alla Regione il gettito derivante dalla «capacità fiscale» che si manifesta nel suo territorio, e cioè dai rapporti tributari che sono in esso radicati, in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito o della collocazione nell'ambito territoriale regionale del fatto cui si collega il sorgere dell'obbligazione tributaria. Ciò che rileva, quindi, è che venga assicurato che alla Regione giunga il gettito corrispondente alla sua capacità fiscale, a nulla rilevando che, come nel caso di specie, l'incremento di quest'ultima sia dovuto a detrazioni fiscali introdotte dal legislatore statale, peraltro comunque poste a carico della Regione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 3, alinea e lettera a), del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63 (Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2013, n. 90, nella parte in cui ricomprende nell'aumento di gettito derivante dalle misure previste dagli artt. 14 e 16 del d.l. n. 63 del 2013 anche i tributi riscossi nella Regione siciliana.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

Sabino CASSESE, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2014.

Sentenza: 18 luglio 2014, n. 209

Materia: ambiente

Parametri invocati: articolo 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, comma 250, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011);

art. 1, comma 19, lettera a), della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale);

art. 1, comma 35, della legge della Regione Campania n. 14 del 2011, nella parte in cui introduce il comma 237nonies all'art. 1 della l.r. n. 4 del 2011.

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 250, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), nella parte in cui prevede che “L'autorità competente provvede entro sessanta giorni dalla ricezione della domanda. Se detta autorità risulta inadempiente nei termini sopra indicati, l'autorizzazione si intende temporaneamente concessa per i successivi sessanta giorni, salvo revoca”;

2) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 19, lettera a), della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale);

3) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 35, della legge regione n. 14 del 2011, nella parte in cui introduce il comma 237-nonies all'art.1 della legge regione Campania n. 4 del 2011, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Governo ha impugnato alcune disposizioni di leggi della Regione Campania.

La Corte ritiene fondata la questione di legittimità relativa all'art. 1, comma 250, della legge regionale della Campania n. 4 del 2011.

La disposizione censurata stabilisce un termine di sessanta giorni per la decisione sulla domanda di autorizzazione allo scarico di acque reflue in fognatura e prevede altresì che, scaduto detto termine, l'autorizzazione si intende provvisoriamente concessa per sessanta giorni, salvo revoca.

La Corte ricorda di aver già precisato che la disciplina degli scarichi in fognatura attiene alla materia dell'ambiente, di competenza esclusiva statale. Di conseguenza, alle Regioni non è consentito intervenire in tale ambito, specie se

l'effetto è la diminuzione dei livelli di tutela stabiliti dallo Stato . La Corte ricorda che la previsione del silenzio-assenso dell'amministrazione alla scadenza di un termine più breve, rispetto a quello stabilito dalla legislazione statale, per la decisione su istanze di autorizzazione, determina livelli inferiori di tutela in materia ambientale, con conseguente illegittimità delle relative disposizioni regionali.

Pertanto l'art. 1, comma 250, della legge reg. Campania n. 4 del 2011, è costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto determina livelli di tutela ambientale inferiori rispetto a quelli previsti dalla legge statale, segnatamente dall'art. 124, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 – che fissa, invece, il termine perentorio di 90 giorni per la concessione dell'autorizzazione – e dall'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, che esclude l'applicabilità del «silenzio-assenso» alla materia ambientale.

La Corte dichiara l'illegittimità anche dell'art. 1, comma 19, della legge regionale n. 14 del 2011.

La disposizione censurata prevede che la Giunta regionale è autorizzata a disciplinare con regolamento il calendario venatorio sentito la Commissione consiliare permanente competente per materia, in conformità al titolo V della parte seconda della Costituzione ed in osservanza dei criteri generali indicati nella norma, tra questi, in particolare, la “validità triennale del calendario venatorio regionale”.

Poiché le censure si appuntano sulla cadenza triennale anziché annuale del calendario, l'oggetto della censura è riferito alla sola lettera a) dell'art. 1, comma 19, della citata legge regionale 14/2011.

La Corte ricorda che si è già ripetutamente occupata di leggi regionali che consentono alle rispettive Giunte di fissare un calendario venatorio con cadenza triennale , ravvisando un contrasto con l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, secondo cui le “Regioni, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica [ora Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, d'ora innanzi «ISPRA»] (...) pubblicano, entro e non oltre il 15 giugno, il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria (...)”. Con tale formula, infatti, la disposizione statale esige che il calendario venatorio sia pubblicato entro il 15 giugno di ogni anno, vale a dire con cadenza annuale. Detta interpretazione appare coerente, oltre che con la ricorrenza delle stagioni di caccia, con l'esigenza che la rilevazione delle situazioni ambientali locali, che si pone alla base delle deroghe alla generale disciplina statale in tema di specie cacciabili e di periodi di esercizio venatorio, abbia luogo – anche tramite il prescritto parere dell'ISPRA – con scadenze non eccessivamente diluite nel tempo, così da garantire un costante adeguamento del calendario al mutare di tali situazioni. In simile prospettiva, la previsione dell'efficacia triennale del calendario venatorio regionale viene, quindi, ad indebolire il “regime di flessibilità” (...) che deve assicurarne un pronto adattamento alle sopravvenute diverse condizioni di fatto.

L'art. 1, comma 19, lettera a), della legge reg. n. 14 del 2011 viene pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo, in quanto stabilisce la validità triennale del calendario venatorio regionale, anziché annuale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La Corte ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale concernente l'art.1, comma 35, della legge regionale 14/2011, nella parte in cui introduce il comma 237-nonies all'art.1 della legge regionale 4/2011.

La disposizione regionale impugnata indica l'ordine cronologico quale criterio di cui tenere conto nella selezione delle strutture sanitarie private cui accordare l'accreditamento istituzionale in caso di domande in numero superiore al

fabbisogno sanitario della Regione. Essa si applica alle sole strutture private, con la conseguenza che solo all'interno di tale categoria di strutture ha rilievo il criterio cronologico di acquisizione delle pregresse istanze di accreditamento istituzionale, ferma restando l'applicazione del principio generale stabilito dalla legislazione statale, all'art. 8 quater, comma 8, del d.lgs. n. 502 del 1992, della riduzione delle domande in eccesso, da effettuarsi in misura proporzionale tra strutture pubbliche, private non lucrative e private lucrative.

In base a tale interpretazione – che, peraltro, é l'unica percorribile, posto che il criterio cronologico è previsto per le sole strutture private lucrative e non per quelle pubbliche o private non lucrative – la norma non determina alcun vulnus al principio fondamentale della materia.

Disposizioni varie in materia di ambiente (scarichi di acque reflue; scarichi in corpi idrici superficiali; calendario venatorio) - Disposizioni varie in materia di sanità pubblica (strutture per le attività di cure palliative, accreditamento e autorizzazione in via provvisoria). - Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), art. 1, comma 250; legge della Regione Campania 5 maggio 2011, n. 7 (Modifiche della legge regionale 7 gennaio 1983, n. 9, concernente il rischio sismico, della legge regionale 25 agosto 1989, n. 15, concernente l'ordinamento amministrativo del consiglio regionale, della legge regionale 28 marzo 2007, n. 4, concernente la materia della gestione dei rifiuti, della legge regionale 30 aprile 2002, n. 7, concernente l'ordinamento contabile della regione Campania, della legge regionale 28 novembre 2008, n. 16, e della legge regionale 3 novembre 1994, n. 32, concernenti il riordino del servizio sanitario regionale e della legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, concernente la legge finanziaria regionale 2011), art. 1, commi 5 e 8; legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), art. 1, commi 19 e 35. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.31 del 23-7-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 250, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011); dell'art. 1, commi 5 e 8, della legge della Regione Campania 5 maggio 2011, n. 7 (Modifiche della legge regionale 7 gennaio 1983, n. 9, concernente il rischio sismico, della legge regionale 25 agosto 1989, n. 15, concernente l'ordinamento amministrativo del consiglio regionale, della legge regionale 28 marzo 2007, n. 4, concernente la materia della gestione dei rifiuti, della legge regionale 30 aprile 2002, n. 7, concernente l'ordinamento contabile della regione Campania, della legge regionale 28 novembre 2008, n. 16, e della legge regionale 3 novembre 1994, n. 32, concernenti il riordino del servizio sanitario regionale e della legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, concernente la legge finanziaria regionale 2011) e dell'art. 1, commi 19 e 35, della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati l'11-18 maggio, il 23-27 giugno e il 3-7 ottobre 2011, depositati in cancelleria il 17 maggio, il 30 giugno ed il 7 ottobre 2011 e rispettivamente iscritti ai numeri 45, 62 e 119 del registro ricorsi 2011.

Visti gli atti di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati dello Stato Diego Giordano e Barbara Tidore per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto e Almerina Bove per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato l'11-18 maggio 2011 e depositato il successivo 17 maggio 2011 (reg. ric. n. 45 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato varie disposizioni della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), tra le quali l'art. 1, comma 250.

In particolare il ricorrente ha ritenuto che la disposizione censurata, stabilendo un termine di sessanta giorni per la decisione sulla domanda di autorizzazione allo scarico, scaduto il quale l'autorizzazione si intende provvisoriamente concessa per sessanta giorni, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in quanto fisserebbe un livello di tutela inferiore a quello stabilito dalla legislazione statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, segnatamente dall'art. 124, comma 7, del decreto legislativo 30 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che fissa in novanta giorni il termine per provvedere sulla domanda di autorizzazione allo scarico, e dall'art. 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che statuisce l'inapplicabilità dell'istituto del silenzio-assenso alla materia ambientale.

2.– Con ricorso notificato il 23-27 giugno 2011 e depositato il successivo 30 giugno (reg. ric. n. 62 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, commi 5 e 8, della legge della Regione Campania 5 maggio 2011, n. 7 (Modifiche della legge regionale 7 gennaio 1983, n. 9, concernente il rischio sismico, della legge regionale 25 agosto 1989, n. 15, concernente l'ordinamento amministrativo del consiglio regionale, della legge regionale 28 marzo 2007, n. 4, concernente la materia della gestione dei rifiuti, della legge regionale 30 aprile 2002, n. 7, concernente l'ordinamento contabile della regione Campania, della legge regionale 28 novembre 2008, n. 16, e della legge regionale 3 novembre 1994, n. 32, concernenti il riordino del servizio sanitario regionale e della legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, concernente la legge finanziaria regionale 2011), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost.

In particolare, il ricorrente osserva che l'art. 1, comma 8, della legge reg. n. 7 del 2011, nel consentire ai Comuni di avvalersi delle Province ai fini della decisione sulle istanze di autorizzazione allo scarico di acque reflue, richiama l'art. 1, comma 250, della legge reg. n. 4 del 2011, disposizione che, come detto, stabilisce un termine di sessanta giorni per la decisione sulla domanda di autorizzazione allo

scarico, scaduto il quale l'autorizzazione si intende provvisoriamente concessa per sessanta giorni, salvo revoca. Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene, quindi, che, attraverso il predetto richiamo normativo, si estenda anche all'impugnato art. 1, comma 8, il medesimo vizio di illegittimità costituzionale che colpisce la disposizione richiamata, la quale fissa un livello di tutela inferiore a quello stabilito dalla legislazione statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», segnatamente dall'art. 124, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, che stabilisce in novanta giorni il termine per provvedere sulla domanda di autorizzazione allo scarico, e dall'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, che statuisce l'inapplicabilità dell'istituto del silenzio-assenso alla materia ambientale.

Quanto all'art. 1, comma 5, della legge reg. n. 7 del 2011, il ricorrente ritiene che la prevista conclusione obbligatoria di contratti, per la fornitura di cure palliative da parte delle aziende sanitarie locali, abbia introdotto oneri non rispettosi dei limiti di spesa previsti dall'art. 1, comma 796, lettere a), b) e t), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), costituenti principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Inoltre, la medesima disposizione, prevedendo la conclusione dei contratti con strutture sanitarie autorizzate, ma non accreditate, non assicurerebbe i livelli minimi di tutela della salute garantiti dagli artt. 8, 8-bis, 8-ter e 8-quater 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) attraverso i requisiti, in essi previsti, per l'ottenimento dell'accreditamento, con conseguente ulteriore violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. anche sotto questo profilo.

3.– Con ricorso notificato il 3-7 ottobre 2011 e depositato il successivo 7 ottobre (reg. ric. n. 119 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, commi 19 e 35 – quest'ultimo nella parte in cui introduce l'art. 1, commi 237-nonies e 237-octodecies, della legge reg. Campania n. 4 del 2011 – della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost.

In particolare, l'impugnato art. 1, comma 19, prevede che: «[l]a Giunta regionale è autorizzata a disciplinare con regolamento il calendario venatorio della Regione Campania e relativo regolamento, sentita la Commissione consiliare permanente competente per materia, in base alla competenza legislativa della Regione nella materia della caccia, in conformità al titolo V della parte seconda della Costituzione ed in osservanza dei seguenti criteri generali: a) validità triennale del calendario venatorio regionale; b) tutela della fauna selvatica e delle produzioni agricole; c) rispetto della vigente normativa nazionale e regionale incidente in materia; d) perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa».

Il ricorrente ravvisa una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto la disposizione censurata autorizza la Giunta regionale a disciplinare con regolamento il calendario venatorio della Regione Campania per una durata triennale, mentre le disposizioni statali di cui all'art. 18, commi 2, 3 e 4 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) richiedono che il calendario venatorio sia approvato con cadenza annuale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi impugnato anche l'art. 1, comma 35, della legge reg. Campania n. 14 del 2011, nella parte in cui introduce, nell'art. 1 della legge reg. n. 4 del 2011, il comma 237-nonies, secondo cui, se il numero delle domande di accreditamento istituzionale presentate dalle strutture sanitarie e socio-sanitarie private eccede il fabbisogno regionale programmato, si deve tener conto dell'ordine cronologico di acquisizione delle istanze. La medesima disposizione è impugnata altresì nella parte in cui introduce, nell'art. 1 della legge reg. n. 4 del 2011, il comma 237-octodecies che, modificando l'art. 8, comma 5, della legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16 (Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo), stabilisce che, al fine di colmare le carenze regionali di offerta, le strutture destinate a erogare prestazioni di assistenza palliativa operano in regime di accreditamento, fermo il rispetto della procedura per l'accredimento definitivo.

Quanto al comma 237-nonies, il ricorrente ritiene che esso violi il principio fondamentale stabilito dall'art. 8-quater, comma 8, del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo cui, in caso di superamento dei limiti di volume di attività prevista dalla programmazione sanitaria nazionale, la revoca dell'accredimento deve essere operata in misura proporzionale al concorso a tale superamento apportato da strutture pubbliche, private non lucrative e private lucrative.

In ordine al citato comma 237-octodecies, il Presidente del Consiglio dei ministri reputa che esso violi l'art. 117, terzo comma, Cost., perché costituirebbe un intervento regionale in materia di accreditamento sanitario, tale da contravvenire al riparto di competenze fissato dall'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di «tutela della salute».

4.– Occorre preliminarmente disporre la riunione dei giudizi introdotti con i ricorsi di cui sopra, in quanto tra loro collegati e implicanti la soluzione di questioni affini.

5.– Sempre in via preliminare deve rilevarsi che le impugnazioni proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 62 del 2011, indicato in epigrafe, sono state oggetto di rinuncia da parte del ricorrente, con atto depositato in data 27 luglio 2012. Poiché la rinuncia è stata accettata dalla Regione Campania con atto depositato in data 20 settembre 2012, il relativo giudizio deve essere dichiarato estinto.

In data 4 luglio 2012, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato un ulteriore atto di rinuncia, relativo all'impugnazione proposta con il ricorso n. 119 del 2011, indicato in epigrafe, «nei termini e nei limiti di cui alla delibera stessa». Quest'ultima prevede espressamente la rinuncia «limitatamente all'articolo 1, comma 35, nella parte in cui introduce il comma 237-octodecies della legge della regione Campania n. 4 del 15 marzo 2011». Poiché, con atto depositato in data 26 luglio 2012, la Regione Campania ha accettato la rinuncia, il relativo giudizio deve parimenti essere dichiarato estinto, limitatamente alla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il citato art. 1, comma 35, della legge reg. n. 14 del 2011 nella parte in cui introduce l'art. 1, comma 237-octodecies, nella legge reg. n. 4 del 2011.

6.– Ancora in via preliminare va osservato, in relazione al ricorso n. 45 del 2011 indicato in epigrafe, che la Regione Campania ne ha eccepito l'inammissibilità, per genericità della delibera di autorizzazione all'impugnazione che non conterrebbe le specifiche disposizioni della legge regionale da impugnare.

Tuttavia le disposizioni regionali impugnate – compreso l’art. 1, comma 250, della legge reg. n. 4 del 2011 oggetto del presente giudizio – e i motivi delle relative censure risultano indicati nella relazione ministeriale, richiamata nella delibera di autorizzazione all’impugnazione.

La citata relazione ministeriale non era stata originariamente depositata unitamente al ricorso e il deposito è intervenuto solo successivamente, in data 21 febbraio 2012, su richiesta del relatore, insieme alla istanza di discussione in udienza pubblica.

Orbene, secondo la giurisprudenza costituzionale (ex plurimis, sentenza n. 134 del 2004), la delibera di autorizzazione all’impugnazione deve soddisfare, a pena di inammissibilità, l’onere di indicare le specifiche disposizioni di legge da impugnare almeno quando, come nella specie, la legge abbia un contenuto disomogeneo. La stessa giurisprudenza riconosce, però, la possibilità che la delibera possa essere integrata per relationem attraverso il richiamo alla relazione ministeriale, acquisibile anche d’ufficio da questa Corte, senza che ciò menomi i diritti di difesa.

L’eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Campania con riferimento al citato ricorso n. 45 del 2011, deve perciò considerarsi non fondata all’esito dell’intervenuta acquisizione della relazione ministeriale. In tal senso deve pure richiamarsi quanto questa Corte ha già osservato nella sentenza n. 141 del 2014, con la quale, decidendo su altre questioni proposte nel medesimo ricorso (reg. ric. n. 45 del 2011), è stata respinta analoga eccezione di inammissibilità. Più precisamente, nella citata sentenza, la Corte ha affermato che «il necessario grado di determinatezza della delibera nell’individuazione delle disposizioni da impugnare emerge chiaramente dalla delibera stessa, che indica i commi da impugnare, sia pure in taluni casi aggregandoli, e richiama, seppur in sintesi, la materia disciplinata, nonché le ragioni della pretesa incostituzionalità ed i parametri asseritamente violati (sentenze n. 220, n. 246 e n. 309 del 2013)».

Parimenti infondate sono le censure d’inammissibilità del ricorso n. 119 del 2011, indicato in epigrafe, per genericità delle doglianze, dovendosi invece ritenere, proprio sulla base della narrativa che precede, che le medesime siano supportate da una sufficiente, ancorché sintetica, esposizione delle ragioni per le quali il Presidente del Consiglio dei ministri ha ritenuto che le disposizioni regionali impugnate violino i plurimi parametri costituzionali precisamente indicati.

7.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 250, della legge reg. Campania n. 4 del 2011, è fondata.

La disposizione censurata, infatti, stabilisce un termine di sessanta giorni per la decisione sulla domanda di autorizzazione allo scarico di acque reflue in fognatura e prevede altresì che, scaduto detto termine, l’autorizzazione si intende provvisoriamente concessa per sessanta giorni, salvo revoca.

Questa Corte ha già precisato che la disciplina degli scarichi in fognatura attiene alla materia dell’ambiente, di competenza esclusiva statale (ex plurimis, sentenze n. 187 e n. 44 del 2011). Di conseguenza, alle Regioni non è consentito intervenire in tale ambito, specie se l’effetto è la diminuzione dei livelli di tutela stabiliti dallo Stato (ex plurimis, sentenza n. 225 del 2009). Questa Corte ha inoltre già avuto occasione di precisare che la previsione del silenzio-assenso dell’amministrazione alla scadenza di un termine più breve, rispetto a quello stabilito dalla legislazione statale, per la decisione su istanze di autorizzazione, determina

livelli inferiori di tutela in materia ambientale (ex plurimis, sentenza n. 315 del 2009), con conseguente illegittimità delle relative disposizioni regionali.

Pertanto, contrariamente a quanto dedotto dalla difesa regionale, l'art. 1, comma 250, della legge reg. Campania n. 4 del 2011, è costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto determina livelli di tutela ambientale inferiori rispetto a quelli previsti dalla legge statale, segnatamente dall'art. 124, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 – che fissa, invece, il termine perentorio di 90 giorni per la concessione dell'autorizzazione – e dall'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, che esclude l'applicabilità del «silenzio-assenso» alla materia ambientale.

8.– Parimenti fondata è la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 19, della legge reg. n. 14 del 2011.

La disposizione censurata prevede, come detto, che la «Giunta regionale è autorizzata a disciplinare con regolamento il calendario venatorio della Regione Campania e relativo regolamento, sentita la Commissione consiliare permanente competente per materia, in base alla competenza legislativa della Regione nella materia della caccia, in conformità al titolo V della parte seconda della Costituzione ed in osservanza dei seguenti criteri generali: a) validità triennale del calendario venatorio regionale; b) tutela della fauna selvatica e delle produzioni agricole; c) rispetto della vigente normativa nazionale e regionale incidente in materia; d) perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa».

Le censure si appuntano sulla cadenza triennale anziché annuale del calendario, di tal che, così precisato il thema decidendum, si deve circoscrivere l'oggetto della censura alla sola lettera a) dell'art. 1, comma 19, della citata legge reg. n. 14 del 2011.

Questa Corte si è già ripetutamente occupata di leggi regionali che consentono alle rispettive Giunte di fissare un calendario venatorio con cadenza triennale (ex plurimis, sentenza n. 116 del 2012), ravvisando un contrasto con l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, secondo cui le «Regioni, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica [ora Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, d'ora innanzi «ISPRA»] (...) pubblicano, entro e non oltre il 15 giugno, il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria (...)». Con tale formula, infatti, la disposizione statale «esige che il calendario venatorio sia pubblicato entro il 15 giugno di ogni anno, vale a dire con cadenza annuale» (sentenze n. 116 e n. 20 del 2012). Detta interpretazione appare coerente, oltre che con la ricorrenza delle stagioni di caccia, con l'esigenza che la rilevazione delle situazioni ambientali locali, che si pone alla base delle deroghe alla generale disciplina statale in tema di specie cacciabili e di periodi di esercizio venatorio, abbia luogo – anche tramite il prescritto parere dell'ISPRA – con scadenze non eccessivamente diluite nel tempo, così da garantire un costante adeguamento del calendario al mutare di tali situazioni. In simile prospettiva, la previsione dell'efficacia triennale del calendario venatorio regionale viene, quindi, ad indebolire «il “regime di flessibilità” (...) che deve assicurarne un pronto adattamento alle sopravvenute diverse condizioni di fatto» (sentenza n. 105 del 2012).

È pur vero che, dopo l'impugnazione, il legislatore regionale è nuovamente intervenuto in materia, segnatamente con l'art. 24, comma 1, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania), stabilendo in particolare

che «La Giunta regionale, (...) entro e non oltre il 15 giugno, pubblica il calendario regionale ed il regolamento relativo all'intera annata venatoria per i periodi e per le specie previste dall'articolo 15, con la indicazione del numero massimo dei capi da abbattere per ciascuna giornata di caccia». Tuttavia, la Regione non ha in alcun modo dimostrato che la disposizione impugnata non sia stata applicata, di tal che, considerato che la modifica alla disciplina è stata adottata più di un anno dopo l'entrata in vigore della censurata disposizione, il vulnus, rappresentato dalla previsione del potere di adottare un calendario triennale, deve ritenersi già verificato, con conseguente impossibilità di dichiarare cessata, sul punto, la materia del contendere.

L'art. 1, comma 19, lettera a), della legge reg. n. 14 del 2011 deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, in quanto stabilisce la validità triennale del calendario venatorio regionale, anziché annuale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

9.– La questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 1, comma 35, della legge reg. n. 14 del 2011, nella parte in cui introduce il comma 237-nonies all'art. 1 della legge reg. n. 4 del 2011 non è fondata.

La disposizione regionale impugnata indica l'ordine cronologico quale criterio di cui tenere conto nella selezione delle strutture sanitarie private cui accordare l'accreditamento istituzionale in caso di domande in numero superiore al fabbisogno sanitario della Regione. Essa si applica alle sole strutture private, con la conseguenza che solo all'interno di tale categoria di strutture ha rilievo il criterio cronologico di acquisizione delle pregresse istanze di accreditamento istituzionale, ferma restando l'applicazione del principio generale stabilito dalla legislazione statale, all'art. 8-quater, comma 8, del d.lgs. n. 502 del 1992, della riduzione delle domande in eccesso, da effettuarsi in misura proporzionale tra strutture pubbliche, private non lucrative e private lucrative.

In base a tale interpretazione – che, invero, è l'unica percorribile, posto che il criterio cronologico è previsto, appunto, per le sole strutture private lucrative e non per quelle pubbliche o private non lucrative – la norma non determina alcun vulnus al principio fondamentale della materia allegato dal ricorrente.

La sollevata questione di legittimità costituzionale deve, quindi, ritenersi non fondata per erroneità del presupposto interpretativo.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con i ricorsi indicati in epigrafe;
riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 250, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), nella parte in cui prevede che «L'autorità competente provvede entro sessanta giorni dalla ricezione della domanda. Se detta autorità risulta

inadempiente nei termini sopra indicati, l'autorizzazione si intende temporaneamente concessa per i successivi sessanta giorni, salvo revoca»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 19, lettera a), della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale);

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 35, della legge reg. n. 14 del 2011, nella parte in cui introduce il comma 237-nonies all'art. 1 della legge reg. n. 4 del 2011, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 119 del 2011);

4) dichiara estinto, relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5 e 8, della legge della Regione Campania 5 maggio 2011, n. 7 (Modifiche della legge regionale 7 gennaio 1983, n. 9, concernente il rischio sismico, della legge regionale 25 agosto 1989, n. 15, concernente l'ordinamento amministrativo del consiglio regionale, della legge regionale 28 marzo 2007, n. 4, concernente la materia della gestione dei rifiuti, della legge regionale 30 aprile 2002, n. 7, concernente l'ordinamento contabile della regione Campania, della legge regionale 28 novembre 2008, n. 16, e della legge regionale 3 novembre 1994, n. 32, concernenti il riordino del servizio sanitario regionale e della legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, concernente la legge finanziaria regionale 2011), il giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 62 del 2011);

5) dichiara estinto, relativamente alle sole questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 35, della legge reg. n. 14 del 2011, nella parte in cui introduce il comma 237-octodecies all'art. 1 della legge reg. n. 4 del 2011, il giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 119 del 2011).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

Sabino CASSESE, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2014.

Sentenza: 9 luglio 2014, n. 210

Materia: usi civici

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: art. 9 e art. 117, secondo comma, lett. s) Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici)

Esito:

illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici):

- a) nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l'apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale;
- b) nella parte in cui prevede che i Comuni possono "attuare" processi di transazione giurisdizionale, invece che "proporre" tali processi.

Estensore nota : Beatrice Pieraccioli

Sintesi

La disposizione impugnata sarebbe, ad avviso del ricorrente, lesiva degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, anche in riferimento agli artt. 135, 142, comma 1, lettera h), e 143 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), dell'art. 3, primo comma, lettera n), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), 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).

Nel merito, il ricorrente lamenta la prevista progressiva sdemanializzazione degli usi civici sul territorio sardo, attraverso il piano straordinario di accertamento demaniale e la delega conferita in merito ai Comuni, in quanto, prevedendo la possibile sostanziale cessazione degli stessi, la norma regionale esorbiterebbe dalle competenze statutarie ed interferirebbe sulla conservazione e sulla tutela dell'ambiente e del paesaggio, la cui cura è demandata in via esclusiva allo Stato in ragione dei parametri costituzionali sopra richiamati.

La Corte ricorda che, se in origine, la finalità degli usi civici era di natura prevalentemente economica, i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno messo in ombra il profilo economico dell'istituto ad un

tempo evidenziandone la rilevanza quanto ad altri profili e in particolare quanto a quello ambientale.

Quest'ultimo interesse ha trovato il suo riconoscimento, prima, con il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 8 agosto 1985, n. 431, che novellando l'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art.1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) ha sottoposto a vincolo paesaggistico «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici», e poi con l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004. Si è andato così delineando un forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente, cosicché al momento, per quel che riguarda la Regione autonoma Sardegna, gli usi civici sono soggetti a due distinte potestà legislative, regionale e statale.

Lo statuto speciale attribuisce alla Regione autonoma Sardegna, in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la competenza legislativa primaria in materia di usi civici (art. 3, primo comma, lettera n, dello statuto) e la conseguente potestà amministrativa (successivo art. 6).

Le norme di attuazione dello statuto attribuiscono alla Regione funzioni relative ai beni culturali e ambientali, nonché quelle relative alla redazione e all'approvazione dei piani territoriali paesistici (art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975), già introdotti dall'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali), ed attualmente disciplinati dall'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Con la legge regionale n. 12 del 1994, la Regione ha disciplinato l'esercizio delle funzioni ad essa attribuite ai sensi del parametro statutario.

Pertanto la Corte ritiene che la coesistenza dei due ambiti competenziali imponga la ricerca di un modello procedimentale che permetta la conciliazione degli interessi che sono ad essi sottesi.

Tale conciliazione sarebbe assicurata, secondo la Regione, dalle modalità di approvazione del piano paesaggistico.

Vengono in rilievo, in proposito, l'intesa stipulata tra la Regione, il Ministero per i beni e le attività culturali, ed il Ministero dell'ambiente, per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, e l'accordo di cui all'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Secondo la Regione, dunque, in quella sede lo Stato, preso atto dell'avvenuta soppressione degli usi civici, potrebbe imporre altro vincolo per la tutela delle relative zone, soddisfacendo l'interesse ambientale e paesaggistico di cui è titolare.

Tale soluzione è, però, ad avviso della Corte inadeguata: in questo caso la tutela dell'interesse ambientale esige l'anticipazione dell'intervento statale alla fase della formazione del piano di accertamento straordinario previsto dalla disposizione regionale censurata. La necessità di tale anticipazione deriva dalla stessa natura del bene protetto. Gli usi civici infatti, analogamente ad altre fattispecie quali le università agrarie, i parchi e le riserve, non trovano la loro fonte nel dato puramente geografico, oggetto di mera rilevazione nel piano paesaggistico (come accade, ad esempio, per le fasce di rispetto), bensì in precedenti atti amministrativi, cosicché è in questa fase a monte che si consuma la scelta ambientale. È quanto avviene nel caso di specie con il piano di accertamento straordinario, che ha appunto la funzione di confermare o negare la qualificazione delle aree, con effetti definitivi sulla relativa tutela.

In tale prospettiva, deve concludersi che per una efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente non è sufficiente un intervento successivo alla soppressione degli usi civici: occorre al contrario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi di cui è portatore sin nella formazione del piano straordinario di accertamento demaniale, concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela.

La norma della Regione autonoma Sardegna, quindi, va dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in riferimento agli artt. 135, 142, comma 1, lettera h), e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, l'art. 3, primo comma, lettera n), della legge cost. n. 3 del 1948, l'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975.

Altro profilo di illegittimità costituzionale della medesima norma va ravvisato nel prevedere, da parte della stessa, che i Comuni, previa intesa tra le parti interessate, nell'ambito della ricognizione generale degli usi civici, possono "attuare" processi di transazione giurisdizionale a chiusura di liti o cause legali in corso, invece che "proporre" tali processi. Ed infatti anche tale previsione, incidendo sulla ricognizione oggetto del Piano straordinario, viola gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in riferimento agli artt. 135, 142, comma 1, lettera h), e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, l'art. 3, primo comma, lettera n), della legge cost. n. 3 del 1948, l'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975.

Pertanto la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 19 del 2013 nella parte in cui prevede che i Comuni possono "attuare" processi di transazione giurisdizionale, invece che "proporre" tali processi.

Usi civici - Piano straordinario di accertamento demaniale della Regione Sardegna - Delega ai Comuni ad effettuare la ricognizione degli usi civici con attribuzione di poteri che ne comportano la cessazione. – Legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici), art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-10 ottobre 2013, depositato in cancelleria il 10 ottobre 2013 ed iscritto al n. 93 del registro ricorsi 2013.

Visti l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna nonché l'atto di intervento del Consorzio Uomini di Massenzatica;

udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato sostituito per la redazione della decisione dal Giudice Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 7-10 ottobre 2013 e depositato nella cancelleria della Corte il successivo 10 ottobre (reg. ric. n. 93 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici), per la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, quest'ultimo anche in riferimento agli artt. 135, 142, comma 1, lettera h), e 143 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), dell'art. 3, primo comma, lettera n), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), 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).

2.– Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna chiedendo, come ribadito con la memoria depositata in prossimità dell'udienza, che le questioni prospettate siano dichiarate inammissibili e in subordine non fondate.

3.– È intervenuto in giudizio il Consorzio Uomini di Massenzatica, ente di gestione della proprietà collettiva dei residenti nelle frazioni di Monticelli e Massenzatica del Comune di Mesola, in Provincia di Ferrara, chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 19 del 2013.

4.– In via preliminare, deve essere dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio del Consorzio Uomini di Massenzatica, atteso che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d'azione, si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente innanzi a questa Corte in via incidentale (ex plurimis, sentenza n. 220 del 2013).

4.1.– Sempre in via preliminare, deve essere disattesa l'eccezione della Regione autonoma Sardegna volta a sostenere che la norma impugnata si pone in una logica di continuità con quanto previsto dalla legge regionale 14 marzo 1994, n. 12 (Norme in materia di usi civici. Modifica della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1 concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda), poiché le nuove disposizioni per la ricognizione generale degli usi civici esistenti sul territorio regionale e la individuazione su cartografia aggiornata di dati e accertamenti già esistenti riportati su cartografie antiche, mediante il previsto piano straordinario di accertamento demaniale, sono dettate «in deroga» alla citata legge regionale.

5.– Nel merito, il ricorrente si duole della prevista progressiva sdemanializzazione degli usi civici sul territorio sardo, attraverso il piano straordinario di accertamento demaniale e la delega conferita in merito ai Comuni, in quanto, prevedendo la possibile sostanziale cessazione degli stessi, la norma regionale esorbiterebbe dalle competenze statutarie ed interferirebbe sulla conservazione e sulla tutela dell'ambiente e del paesaggio, la cui cura è demandata in via esclusiva allo Stato in ragione dei parametri costituzionali sopra richiamati.

6.– La questione è fondata e deve essere accolta nei termini di seguito indicati.

7.– Occorre premettere che gli usi civici rinvergono la propria disciplina nella legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del regio decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del regio decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del regio decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), e nel relativo regolamento di attuazione, regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno), nonché nella legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane).

7.1.– In origine, la finalità che il legislatore ha inteso perseguire era quella della liquidazione degli usi civici, per una migliore utilizzazione agricola dei relativi terreni, ma ciò non ha impedito la loro sopravvivenza con un ruolo non marginale nell'economia agricola del Paese.

Peraltro, i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno inciso anche in questo settore, mettendo in ombra il profilo economico dell'istituto ma ad un tempo evidenziandone la rilevanza quanto ad altri profili e in particolare quanto a quelli ambientali.

Quest'ultimo interesse ha trovato il suo riconoscimento, prima, con il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 8 agosto 1985, n. 431, che novellando l'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art.1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) ha sottoposto a vincolo paesaggistico «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici», e poi con l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004.

8.– Si è andato così delineando un forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente, cosicché allo stato, per quel che riguarda la Regione autonoma Sardegna, gli usi civici sono soggetti a due distinte potestà legislative, regionale e statale.

8.1.– Lo statuto speciale attribuisce alla Regione autonoma Sardegna, in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la competenza legislativa primaria in materia di usi civici (art. 3, primo comma, lettera n, dello statuto) e la conseguente potestà amministrativa (successivo art. 6).

Le norme di attuazione dello statuto attribuiscono alla Regione funzioni relative ai beni culturali e ambientali, nonché quelle relative alla redazione e all'approvazione dei piani territoriali paesistici (art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975), già introdotti dall'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali), e allo stato disciplinati dall'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Con la legge regionale n. 12 del 1994, la Regione ha disciplinato l'esercizio delle funzioni ad essa attribuite ai sensi del parametro statutario.

8.2.– Questa Corte ha affermato che «la conservazione ambientale e paesaggistica» spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato (ex plurimis, sentenza n. 367 del 2007), aggiungendo che tale titolo di competenza statale «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).

E ciò in aderenza all'art. 9 Cost., che sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007).

8.3.– Quanto agli usi civici in particolare, la competenza statale nella materia trova attualmente la sua espressione nel citato art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, le cui disposizioni fondamentali questa Corte ha qualificato come norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009 e n. 51 del 2006): esse si impongono pertanto al rispetto del legislatore della Regione autonoma Sardegna, tenuto conto dei limiti posti dallo stesso statuto sardo alla propria potestà legislativa (sentenza n. 51 del 2006).

9.– La coesistenza dei due ambiti competenziali impone la ricerca di un modello procedimentale che permetta la conciliazione degli interessi che sono ad essi sottesi.

9.1.– Tale conciliazione sarebbe assicurata, secondo la Regione, dalle modalità di approvazione del piano paesaggistico.

Vengono in rilievo, in proposito, l'intesa stipulata tra la Regione, il Ministero per i beni e le attività culturali, ed il Ministero dell'ambiente, per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, e l'accordo di cui all'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Secondo la Regione, dunque, in quella sede lo Stato, preso atto dell'avvenuta soppressione degli usi civici, potrebbe imporre altro vincolo per la tutela delle relative zone, soddisfacendo l'interesse ambientale e paesaggistico di cui è titolare.

9.2.– Tale soluzione è, però, inadeguata: in questo caso la tutela dell'interesse ambientale esige l'anticipazione dell'intervento statale alla fase della formazione del piano di accertamento straordinario previsto dalla disposizione regionale censurata.

La necessità di tale anticipazione deriva dalla stessa natura del bene protetto. Gli usi civici infatti, analogamente ad altre fattispecie quali le università agrarie, i parchi e le riserve, non trovano la loro fonte nel dato puramente geografico, oggetto di mera rilevazione nel piano paesaggistico (come accade, ad esempio, per le fasce di

rispetto), bensì in precedenti atti amministrativi, cosicché è in questa fase a monte che si consuma la scelta ambientale.

È quanto avviene nel caso di specie con il piano di accertamento straordinario, che ha appunto la funzione di confermare o negare la qualificazione delle aree, con effetti definitivi sulla relativa tutela.

D'altra parte l'eventuale apposizione di un diverso vincolo non è in grado di assicurare una tutela equivalente, poiché in questo caso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche ambientali richiede non una disciplina meramente "passiva", fondata su limiti e divieti, ma un intervento attivo, e cioè la cura assidua della conservazione dei caratteri che rendono il bene di interesse ambientale. Tale cura, qui affidata alla collettività invece che alle istituzioni (come accade ad esempio per le zone umide e le lagune), si concreta in particolari modalità di uso e di godimento, che garantiscono insieme la fruizione e la conservazione del bene.

Vi è, dunque, una connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali, che «configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico [...] quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 3811 del 2011, a proposito della fattispecie analoga delle "valli da pesca").

È la logica che ha ispirato questa Corte quando ha affermato che «la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di "una integrazione tra uomo e ambiente naturale"» (sentenza n. 46 del 1995).

In tale prospettiva, deve concludersi che per una efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente non è sufficiente un intervento successivo alla soppressione degli usi civici: occorre al contrario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi di cui è portatore sin nella formazione del piano straordinario di accertamento demaniale, concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela.

10.– La norma della Regione autonoma Sardegna, quindi, viola gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in riferimento agli artt. 135, 142, comma 1, lettera h), e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, l'art. 3, primo comma, lettera n), della legge cost. n. 3 del 1948, l'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975.

11.– Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 19 del 2013 nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l'apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale.

12.– Altro profilo di illegittimità costituzionale della medesima norma va ravvisato nel prevedere, da parte della stessa, che i Comuni, previa intesa tra le parti

interessate, nell'ambito della ricognizione generale degli usi civici, possono "attuare" processi di transazione giurisdizionale a chiusura di liti o cause legali in corso, invece che "proporre" tali processi. Ed infatti anche tale previsione, incidendo sulla ricognizione oggetto del Piano straordinario, viola gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in riferimento agli artt. 135, 142, comma 1, lettera h), e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, l'art. 3, primo comma, lettera n), della legge cost. n. 3 del 1948, l'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975.

13.– Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 19 del 2013 nella parte in cui prevede che i Comuni possono "attuare" processi di transazione giurisdizionale, invece che "proporre" tali processi.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento spiegato dal Consorzio Uomini di Massenzatica;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici):

- a) nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l'apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale;
- b) nella parte in cui prevede che i Comuni possono "attuare" processi di transazione giurisdizionale, invece che "proporre" tali processi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

Sabino CASSESE, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Gabiella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2014.

Sentenza: 9 luglio 2014, n. 211

Materia: pubblico impiego-retribuzione individuale di anzianità

Parametri invocati: articolo 117 secondo comma lettera l) Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale ordinario di Teramo, in funzione di giudice del lavoro

Oggetto: legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2005 e pluriennale 2005-2007 della Regione Abruzzo – Legge finanziaria regionale 2005), come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 21 novembre 2008, n. 16 (Provvedimenti urgenti e indifferibili) articolo 43

Esito: fondatezza della questione sollevata con riferimento alla parte dell'articolo 43 che ha introdotto il comma 2-bis nell'articolo 1 della l.r. 118/1998

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

Con la disposizione impugnata, l'articolo 43 della l.r. 6/2005, il legislatore regionale intendeva confermare le finalità perequative del trattamento di anzianità di tutti i dipendenti regionali, riconoscendo il diritto alla riliquidazione della retribuzione individuale di anzianità (r.i.a) in favore del personale regionale già in organico, assunto tramite corso-concorso o concorso pubblico, finalità peraltro già previste dalla l.r. 118/1998, su cui la l.r. 43/2005 interviene in modifica. Il parametro di riferimento per tale riliquidazione è costituito dal trattamento di anzianità di cui beneficia il personale transitato nei ruoli regionali non solo a seguito di pubblico concorso, come previsto dalla formulazione originaria dell'articolo 1, comma 1 della l.r. 118/1998 ma anche a seguito di procedure di mobilità. L'articolo 43 inoltre amplia, con l'introduzione dell'articolo 2 bis, l'ambito dei destinatari della stessa previsione, individuandoli nei *dipendenti che alla data del 1989 erano inquadrati in ruolo in una delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.*

La successiva l.r.16/2008 è intervenuta nuovamente sulla norma sostituendo il citato articolo 43 con una riformulazione che non fa più riferimento, nel comma 1, alle procedure di mobilità.

Infine, l'articolo 6 della l.r. 24/2011 (Intervento di adeguamento normativo in materia di personale), abroga i commi 2-bis e 2-ter della l.r.118/1998 a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione, e dunque a far data dal 13 agosto 2011, senza che tale abrogazione faccia tuttavia venir meno la rilevanza della questione sollevata, atteso che la domanda della ricorrente nel giudizio principale mirava al riconoscimento della r.i.a. per il periodo compreso tra il 1 luglio 1998 e il febbraio 2011.

Il Tribunale rimettente lamenta che la disposizione censurata, nella parte in cui riconosce a tutti i dipendenti regionali, a parità di anzianità, lo stesso trattamento economico di anzianità attribuito ai dipendenti appartenenti alla medesima qualifica provenienti da altra amministrazione- i quali hanno mantenuto il trattamento

economico di anzianità ivi eventualmente maturato, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal momento che la disciplina del trattamento economico dei dipendenti regionali rientrerebbe nella materia dell'ordinamento civile che appartiene alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

La Corte ricorda che secondo il suo costante orientamento, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva per cui *“i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale»* (cfr. sentenza 189/2007).”

La Corte ritiene dunque fondata la questione sollevata, giacché la r.i.a, secondo il giudice di legittimità costituisce, un *«istituto retributivo commisurato all'anzianità di servizio che è preordinato a premiare l'esperienza professionale maturata nello specifico settore nel quale è effettuata la prestazione»* (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza n. 756 del 19 gennaio 2012). Ora l'articolo 43 della l.r. 6/2005 che prevede un incremento del trattamento economico dei dipendenti regionali allorché ricorrano le condizioni previste dalla legge stessa, incide indubbiamente su tale trattamento violando il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, eccedendo dunque dall'ambito di competenza riservato al legislatore regionale con l'invasione della materia dell'ordinamento civile, riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dall'articolo 117 secondo comma lettera l).

Impiego pubblico - Retribuzione individuale di anzianità dei dipendenti regionali - Allineamento con quella goduta dal personale transitato nei ruoli regionali proveniente da altra amministrazione. - Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2005 e pluriennale 2005-2007 della Regione Abruzzo – Legge finanziaria regionale 2005), art. 43, come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 21 novembre 2008, n. 16 (Provvedimenti urgenti e indifferibili). - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.31 del 23-7-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 43 della legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2005 e pluriennale 2005-2007 della Regione Abruzzo – Legge finanziaria regionale 2005), come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 21 novembre 2008, n. 16 (Provvedimenti urgenti e indifferibili), promosso dal Tribunale ordinario di Teramo nel procedimento civile vertente tra A.G. e la Regione Abruzzo con ordinanza del 19 marzo 2013, iscritta al n. 117 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di A. G. e della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 10 giugno 2014 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Federico Sorrentino e Tommaso Marchese per A.G. e Federico Tedeschini per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Teramo, in funzione di giudice del lavoro, ha promosso, con ordinanza del 19 marzo 2013 iscritta al n. 117 del registro ordinanze 2013, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 43 della legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2005 e pluriennale 2005-2007 della Regione Abruzzo – Legge finanziaria regionale 2005), come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 21 novembre 2008, n. 16 (Provvedimenti urgenti e indifferibili).

Il rimettente lamenta che la disposizione censurata – nella parte in cui riconosce a tutti i dipendenti regionali, a parità di anzianità, lo stesso trattamento economico di anzianità attribuito ai dipendenti appartenenti alla medesima qualifica provenienti da altra amministrazione i quali, in forza dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 13 ottobre 1998, n. 118 (Riconoscimento agli effetti economici della anzianità di servizio prestato presso lo Stato, Enti Pubblici, Enti Locali e Regioni, nei confronti del personale inquadrato nel ruolo regionale a seguito di pubblici concorsi ed estensione dei benefici previsti dalla L. n. 144 del 1989 al personale ex L. n. 285 del 1977), hanno mantenuto il trattamento economico di anzianità ivi eventualmente maturato – violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal momento che la disciplina del trattamento economico dei dipendenti regionali rientrerebbe nella materia dell'ordinamento civile che appartiene alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

È intervenuta in giudizio la parte privata A.G., la quale ha chiesto a questa Corte di rigettare la questione di legittimità sollevata dal Tribunale, osservando che la giurisprudenza costituzionale richiamata dal rimettente non sarebbe pertinente al caso di specie dal momento che essa riguarderebbe istituti contrattuali regolati da leggi dello Stato o da contratti collettivi e che la questione in esame, invece, atterrebbe ad un beneficio economico introdotto e regolato dalla contrattazione collettiva degli anni ottanta, recepito e disciplinato da leggi regionali, ma mai dalla normativa statale, né da contratti collettivi per il comparto Regioni-Autonomie locali dal 1995 in poi.

2.– Occorre preliminarmente precisare che la Regione Abruzzo, che è intervenuta nel giudizio per chiedere una pronuncia di illegittimità costituzionale di una sua disposizione legislativa, ha evocato nelle proprie difese la violazione di parametri costituzionali ulteriori rispetto a quello indicato nell'ordinanza di rimessione.

Tali deduzioni non sono tuttavia idonee ad ampliare il thema decidendum quale risulta definito dal giudice a quo nell'ordinanza di rimessione. Infatti, secondo

l'orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, «l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è limitato alle sole norme e parametri indicati, pur se implicitamente, nell'ordinanza e [...] quindi non possono essere presi in considerazione questioni o profili di costituzionalità diversi, tanto se siano stati dedotti ma non fatti propri dal giudice a quo, quanto se ampliano o modificano il contenuto delle stesse ordinanze» (sentenze n. 310 del 2013 e n. 184 del 2011; ordinanza n. 298 del 2011).

Pertanto, l'oggetto del giudizio deve ritenersi circoscritto alla verifica della compatibilità della disposizione regionale unicamente con riguardo al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

3.– Al fine di comprendere il significato e la portata della disposizione oggetto della censura è necessario dare conto della sua origine e della sua evoluzione.

Con la legge reg. n. 118 del 1998, il legislatore abruzzese ha introdotto una norma che riconosceva «Al personale regionale, inquadrato in ruolo a seguito di pubblico concorso [...] il trattamento economico di anzianità eventualmente maturato nel ruolo dell'ente di provenienza, sia esso Stato o ente pubblico o ente locale o altra Regione» (art. 1).

Tale disposizione, in sostanza, consentiva al personale proveniente da altre amministrazioni, che fosse stato inquadrato nei ruoli della Regione Abruzzo a seguito di concorso, di mantenere la retribuzione individuale di anzianità (r.i.a.) di cui godeva presso l'amministrazione di provenienza.

Sul presupposto che questa previsione determinasse una sperequazione tra detto personale e quello che già si trovava alle dipendenze della Regione, il quale eventualmente godeva di un trattamento di anzianità inferiore, l'art. 43 della legge reg. n. 6 del 2005 ha riconosciuto a tali dipendenti il diritto ad ottenere l'allineamento della r.i.a. con quella goduta dal personale transitato nei ruoli regionali da altra amministrazione. La disposizione censurata ha infatti inserito nell'art. 1 della legge reg. n. 118 del 1998 un comma 2-bis il quale – nella sua formulazione originale – stabiliva che «Ai dipendenti regionali inquadrati in ruolo a seguito di superamento di corso-concorso pubblico o concorso pubblico è riconosciuta, ai fini perequativi, la stessa retribuzione individuale di anzianità percepita dai dipendenti vincitori delle procedure concorsuali suddette ai quali è stato applicato il comma 1 quantificata tenendo conto dell'ammontare maggiore percepito a parità di anzianità di servizio al momento dell'inquadramento nella qualifica regionale ricoperta».

La stessa disposizione, inoltre, ha modificato il comma 1 dell'art. 1 della legge reg. n. 118 del 1998 aggiungendo «dopo le parole “pubblico concorso” “o a seguito di procedura di mobilità”».

Dunque, con le modifiche introdotte dall'art. 43 della legge reg. n. 6 del 2005, il legislatore regionale ha inteso perseguire finalità perequative del trattamento di anzianità di tutti i dipendenti regionali riconoscendo il diritto alla riliquidazione della r.i.a. in favore del personale regionale già in organico, assunto tramite corso-concorso o concorso pubblico. Il parametro di riferimento per tale riliquidazione è costituito dal trattamento di anzianità di cui beneficia il personale transitato nei ruoli regionali non solo a seguito di pubblico concorso, come previsto dalla formulazione originaria dell'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 118 del 1998, ma anche a seguito di procedure di mobilità.

La successiva legge reg. n. 16 del 2008 ha sostituito il citato art. 43 ulteriormente ampliando l'ambito dei destinatari di tale previsione, individuandoli

nei «dipendenti che alla data del 1989 erano inquadrati in ruolo in una delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 [...]».

Infine, l'art. 6 della legge reg. 3 agosto 2011, n. 24 (Intervento di adeguamento normativo in materia di personale), ha abrogato i commi 2-bis e 2-ter della legge reg. n. 118 del 1998 a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione, e dunque a far data dal 13 agosto 2011.

3.1.– Tale abrogazione non determina l'irrelevanza della questione prospettata dal Tribunale ordinario di Teramo dal momento che, come dallo stesso correttamente rilevato, la disposizione censurata continua a trovare applicazione nel giudizio a quo concernendo la domanda della dipendente regionale il periodo anteriore a tale abrogazione.

4.– Nel merito, la censura è fondata.

Essa deve ritenersi circoscritta a quella parte dell'art. 43 della legge reg. n. 6 del 2005 che ha introdotto nell'art. 1 della legge reg. n. 118 del 1998 il comma 2-bis, appuntandosi unicamente contro quest'ultima disposizione le censure del giudice a quo.

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

Con specifico riguardo al trattamento economico, l'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), stabilisce che «L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi» e l'art. 45 dello stesso decreto ribadisce che «Il trattamento economico fondamentale ed accessorio [...] è definito dai contratti collettivi». Ancora, il citato art. 2, comma 3, prevede che «Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale».

Proprio a seguito di tale privatizzazione, questa Corte ha affermato che «i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (sentenza n. 189 del 2007).

In particolare, dall'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, della legge n. 421 del 1992, emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, di tal che la disciplina di detto trattamento, e, più in generale, la disciplina del rapporto di impiego pubblico rientra nella materia dell'«ordinamento civile» riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato

(sentenze n. 61 del 2014, n. 286 e n. 225 del 2013, n. 290 e n. 215 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 332 e n. 151 del 2010).

Per tale ragione, è stata dichiarata l'illegittimità di talune disposizioni regionali che prevedevano in favore dei dipendenti delle Regioni delle indennità non previste dalle norme statali (sentenze n. 290 del 2012 e n. 151 del 2010), ovvero incrementavano trattamenti accessori (sentenza n. 332 del 2010), o, comunque, disciplinavano aspetti del trattamento economico di tali dipendenti (sentenze n. 7 e n. 77 del 2011).

Per le medesime ragioni, sono state dichiarate non fondate le questioni di costituzionalità sollevate da talune Regioni avverso talune disposizioni statali che disciplinavano aspetti del trattamento retributivo dei dipendenti pubblici (sentenze n. 61 del 2014, n. 225 del 2013 e n. 215 del 2012).

4.1.– Venendo ad esaminare la disposizione censurata, essa, come si è detto, disciplina la retribuzione individuale di anzianità dei dipendenti regionali, allineandone l'ammontare a quello percepito dai dipendenti che, provenendo da altre amministrazioni, sono transitati nei ruoli regionali.

Ebbene, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità, la r.i.a. costituisce un «istituto retributivo commisurato all'anzianità di servizio che è preordinato a premiare l'esperienza professionale maturata nello specifico settore nel quale è effettuata la prestazione» (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza n. 756 del 19 gennaio 2012; Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza n. 11836 del 21 maggio 2009). Pertanto, l'art. 43 della legge reg. n. 6 del 2005 incide indubbiamente sul trattamento economico dei dipendenti regionali prevedendone un incremento allorché ricorrano le condizioni previste. Esso, dunque, eccede dall'ambito di competenza riservato al legislatore regionale invadendo la materia dell'«ordinamento civile», riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Infondata è, a tale riguardo, l'argomentazione sviluppata dalla difesa della parte privata secondo la quale sussisterebbe la competenza regionale trattandosi di personale dipendente dalla Regione e non essendo la r.i.a. disciplinata a livello statale, ma solo dalla legge regionale. Come si è innanzi detto, a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici individuati dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, tra i quali sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni, compete unicamente al legislatore statale.

Conseguentemente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 43 della legge reg. n. 6 del 2005, come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge reg. n. 16 del 2008.

5.– Quanto alle conseguenze della caducazione della disposizione censurata e del venir meno dell'allineamento stipendiale da essa previsto e al timore, espresso in udienza dalla difesa della parte privata, circa possibili violazioni del principio di eguaglianza che la declaratoria di illegittimità costituzionale potrebbe determinare, può essere utile richiamare la giurisprudenza di questa Corte in ordine alla soppressione operata dal legislatore statale di analogo istituto previsto in favore di determinate categorie di lavoratori. In quell'occasione si è affermato che l'estensione – nella quale appunto consiste l'allineamento stipendiale – «di un trattamento riconosciuto ad personam ad una intera categoria di dipendenti per il solo fatto, del tutto accidentale, che un soggetto cui spetti tale trattamento, venga ad inserirsi in tale categoria affiancandosi a colleghi che, se pur in possesso di una maggiore anzianità,

godono di una retribuzione minore», benché prevista allo scopo di eliminare disequaglianze nell'ambito delle singole qualifiche, «finisce in pratica col crearne altre tra le diverse qualifiche e le diverse categorie, alterandosi oltretutto il principio secondo cui la progressione nel trattamento economico deve corrispondere a criteri prefissati nella legge o nei contratti collettivi, e collegarsi, in ogni caso, a miglioramenti nella qualità e quantità delle prestazioni effettuate» (sentenza n. 6 del 1994; si veda inoltre sentenza n. 379 del 1999).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 43 della legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2005 e pluriennale 2005-2007 della Regione Abruzzo – Legge finanziaria regionale 2005), come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 21 novembre 2008, n. 16 (Provvedimenti urgenti e indifferibili), nella parte in cui introduce il comma 2-bis nell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 13 ottobre 1998, n. 118 (Riconoscimento agli effetti economici della anzianità di servizio prestato presso lo Stato, Enti Pubblici, Enti Locali e Regioni, nei confronti del personale inquadrato nel ruolo regionale a seguito di pubblici concorsi ed estensione dei benefici previsti dalla L. n. 144 del 1989 al personale ex L. n. 285 del 1977).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

Sabino CASSESE, Presidente
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2014.

Sentenza: 9 luglio 2014, n. 212

Materia: tutela del paesaggio, parchi e riserve naturali

Parametri invocati: articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: TAR Sicilia

Oggetto: legge della Regione siciliana 6 maggio 1981, n. 98 (Norme per l'istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali), artt. 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2

Esito: illegittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 6 maggio 1981, n. 98 (Norme per l'istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali), nella parte in cui stabiliscono forme di partecipazione degli enti locali nel procedimento istitutivo delle aree naturali protette regionali diverse da quelle previste dall'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette)

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione di Catania, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera e), 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 6 maggio 1981, n. 98 (Norme per l'istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette). Il Tribunale rimettente ritiene che le disposizioni regionali censurate si porrebbero in contrasto con l'evocato parametro costituzionale, in quanto le stesse si limiterebbero a stabilire (in materia riservata allo Stato e per la quale non è stabilita una disciplina derogatoria dallo statuto di autonomia), momenti di partecipazione (osservazioni e proposte) soltanto con riferimento al piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, escludendo qualsiasi forma di partecipazione dei Comuni e degli enti esponenziali con riferimento al procedimento istitutivo delle singole aree protette.

La Corte ritiene la questione fondata e dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 6 maggio 1981, n. 98 (Norme per l'istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali), nella parte in cui stabiliscono forme di partecipazione degli enti locali nel procedimento istitutivo delle aree naturali protette regionali diverse da quelle previste dall'articolo 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

A tale decisione la Corte perviene sottolineando che la disciplina delle aree protette, contenuta nella legge n. 394 del 1991, rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (ex plurimis, sentenze n. 263 e n. 44 del 2011) e che la sopracitata legge statale detta *i principi fondamentali della materia, ai quali la*

legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo dunque anche i connotati di normativa interposta (sentenze n. 14 del 2012, n. 108 del 2005 e n. 282 del 2000).

In particolare l'articolo 22 della legge statale stabilisce – quali «*principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali*» – che, nel procedimento destinato all'istituzione delle aree medesime, sono chiamate a partecipare le Province, le comunità montane ed i Comuni, attraverso forme articolate e puntuali, quali «conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio».

L'articolo 6 della legge regionale della Sicilia 98/1981, invece, si limita, al comma 1, a stabilire che, in attuazione del piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, di cui all'art. 5 della legge medesima, si provvede alla istituzione dei parchi e delle riserve con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, previo parere del Consiglio regionale.

Alle modalità di interlocuzione di soggetti estranei alla amministrazione regionale è riservato l'articolo 28 della l.r. 98/1981, il quale stabilisce, al comma 2, che, entro trenta giorni dalla pubblicazione, fra l'altro, della proposta di piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, predisposto dal Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, a norma dell'art. 4, comma 1, lettera a), «privati, enti, organizzazioni sindacali, cooperativistiche, sociali potranno presentare osservazioni su cui motivatamente dovrà dedurre l'ente o l'ufficio proponente e che dovranno formare oggetto di motivata deliberazione da parte dell'ente preposto all'approvazione degli strumenti suddetti contestualmente alla stessa approvazione».

Si tratta, dice la Corte, visibilmente, «*di previsioni di gran lunga meno garantistiche di quelle statali in tema di partecipazione degli enti territoriali locali al procedimento di istituzione delle aree naturali regionali protette*» e conclude evidenziando come le disposizioni esaminate «*omettendo di assicurare, in particolare ai Comuni, la possibilità di rappresentare sul piano procedimentale, secondo le opportune forme, i molteplici interessi delle relative comunità, risultano in contrasto con i parametri evocati e vanno dichiarate, in parte qua, costituzionalmente illegittime*».

Tutela paesaggistica - Istituzione e composizione del Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale - Istituzione di parchi e riserve. - Legge della Regione siciliana 6 maggio 1981, n. 98 (Norme per l'istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali), artt. 3, comma 1, lettera e), 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.31 del 23-7-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera e), 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 6 maggio 1981, n. 98 (Norme per l'istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione di Catania, con quattro ordinanze del 2 aprile 2013, rispettivamente iscritte ai nn. 154, 155, 156 e 157 del

registro ordinanze 2013 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione del Consorzio di tutela della IGP pomodoro di Pachino nonché gli atti di intervento della Regione siciliana;

udito nella camera di consiglio del 23 giugno 2014 e nell'udienza pubblica del 24 giugno 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Giuseppe Gambuzza per il Consorzio di tutela della IGP pomodoro di Pachino e Marina Valli per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione di Catania, ha sollevato, con quattro ordinanze di analogo contenuto, questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera e), 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 6 maggio 1981, n. 98 (Norme per l'istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

A parere del Tribunale rimettente, le disposizioni regionali censurate si porrebbero in contrasto con l'evocato parametro costituzionale, in quanto le stesse – a differenza del predetto art. 22 della legge n. 394 del 1991, che prevede la partecipazione dei Comuni al procedimento di istituzione delle aree naturali protette regionali, «attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio» – si limiterebbero a stabilire (in materia riservata allo Stato e per la quale non è stabilita una disciplina derogatoria dallo statuto di autonomia), momenti di partecipazione (osservazioni e proposte) soltanto con riferimento al piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, escludendo qualsiasi forma di partecipazione dei Comuni e degli enti esponenziali con riferimento al procedimento istitutivo delle singole aree protette.

2.– Le ordinanze di rimessione sollevano un'identica questione, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione.

3.– Vanno preliminarmente disattese le deduzioni svolte dalla difesa della Regione siciliana per sollecitare una declaratoria di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sul parametro di riferimento e sulla rilevanza.

Occorre, infatti, innanzi tutto, rilevare, quanto alla pretesa mancata deduzione del parametro di costituzionalità, che i provvedimenti di rimessione, ancorché formalmente privi della relativa enunciazione in parte dispositiva, recano, nel corpo della motivazione, univoco richiamo, anche attraverso la citazione della giurisprudenza di questa Corte, alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., espressamente chiamando in causa, come normativa interposta, la disciplina

dettata, quale normativa-quadro statale di riferimento, dall'art. 22 della legge n. 394 del 1991.

Deve parimenti essere disattesa l'eccezione secondo la quale il giudice rimettente avrebbe omissis di motivare sulla rilevanza della questione, in particolare non spiegando le ragioni per le quali avrebbe reputato impraticabile una soluzione interpretativa adeguatrice, che ponesse la normativa censurata in linea con quella statale, malgrado una simile interpretazione fosse stata adottata dallo stesso Tribunale in altra risalente pronuncia.

Nelle ordinanze di rimessione, infatti, la tematica è stata espressamente affrontata, giungendo alla motivata e non implausibile conclusione che, attesa l'"autosufficienza" strutturale della disciplina regionale, circa le modalità partecipative degli enti locali al procedimento di istituzione delle riserve naturali regionali, le stesse «non possano essere integrate in via interpretativa o giurisprudenziale», ma debbano conseguentemente essere sottoposte al vaglio di legittimità costituzionale.

4.– Nel merito, la questione relativa agli artt. 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, è fondata.

Questa Corte ha reiteratamente avuto modo di sottolineare come la disciplina delle aree protette, contenuta nella legge n. 394 del 1991, rientri nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (ex plurimis, sentenze n. 263 e n. 44 del 2011).

Del pari consolidato è l'assunto secondo il quale la stessa disciplina, enunciando la normativa-quadro di settore sulle aree protette, detta i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo dunque anche i connotati di normativa interposta (sentenze n. 14 del 2012, n. 108 del 2005 e n. 282 del 2000).

Allo stesso modo, non controversa – e non contrastata neppure dalla Regione siciliana intervenuta nel giudizio – è la rilevanza che, nel contesto della normativa-quadro di cui si è detto, assume la specifica disciplina diretta a regolare le forme della partecipazione dei diversi soggetti al procedimento istitutivo delle aree protette: essendo del tutto evidente il primario risalto che assumono le voci dei "protagonisti" socio-economici di una determinata zona, specie attraverso i relativi enti esponenziali, ai fini della realizzazione di un progetto di "perimetrazione" funzionale che, ineluttabilmente, finisce per coinvolgere interessi locali, di varia e non di rado antagonista natura.

Ebbene, dal sollecitato raffronto tra l'art. 22 della più volte citata legge n. 394 del 1991 e le disposizioni regionali qui ora in esame, emerge senza ombra di dubbio un sensibile "scostamento", in chiave inammissibilmente riduttiva, quanto al livello ed alle garanzie partecipative, che nessuna operazione ermeneutica – diversamente da come con insistenza prospettato dalla interveniente Regione siciliana – è in grado di colmare.

L'art. 22 della legge statale, infatti, stabilisce – quali «principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali» – che, nel procedimento destinato all'istituzione delle aree medesime, sono chiamate a partecipare le Province, le comunità montane ed i Comuni, attraverso forme articolate e puntuali, quali «conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti

dell'istituzione dell'area protetta sul territorio». Enti locali chiamati, poi, alla gestione dell'area protetta.

Stabilisce, poi, il comma 2 dello stesso articolo – ad ulteriore contrassegno della importanza annessa al livello ed alle forme di partecipazione delle comunità locali –, che, fatte salve le rispettive competenze per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, «costituiscono principi fondamentali di riforma economico-sociale la partecipazione degli enti locali alla istituzione e alla gestione delle aree protette e la pubblicità degli atti relativi alla istituzione dell'area protetta e alla definizione del piano per il parco».

Il censurato art. 6 della legge regionale in discorso, invece, si limita, al comma 1, a stabilire che, in attuazione del piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, di cui all'art. 5 della legge medesima, si provvede alla istituzione dei parchi e delle riserve con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, previo parere del Consiglio regionale. I decreti istitutivi – puntualizza il successivo comma 3 – «conterranno la delimitazione definitiva delle singole riserve, l'individuazione dell'affidatario e la statuizione degli obblighi dello stesso, in rapporto alle indicazioni tecniche fissate dal Consiglio regionale per la realizzazione dei fini istituzionali delle riserve medesime. Detti decreti recheranno in allegato il regolamento con cui si stabiliscono le modalità d'uso e i divieti da osservarsi».

Alla interlocuzione di soggetti estranei alla amministrazione regionale è dedicato il solo art. 28, il quale stabilisce, al comma 2, che, entro trenta giorni dalla pubblicazione, fra l'altro, della proposta di piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, predisposto dal Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, a norma dell'art. 4, comma 1, lettera a), «privati, enti, organizzazioni sindacali, cooperativistiche, sociali potranno presentare osservazioni su cui motivatamente dovrà dedurre l'ente o l'ufficio proponente e che dovranno formare oggetto di motivata deliberazione da parte dell'ente preposto all'approvazione degli strumenti suddetti contestualmente alla stessa approvazione».

Si tratta, evidentemente, in entrambi i descritti casi, di previsioni di gran lunga meno garantistiche di quelle statali in tema di partecipazione degli enti territoriali locali al procedimento di istituzione delle aree naturali regionali protette: l'unico e limitato segmento "consultivo" è previsto, infatti, genericamente e indistintamente, a favore di figure soggettive prive di qualsiasi caratterizzazione "individualizzante" e in riferimento alla mera facoltà di «presentare osservazioni»; non già, peraltro, in relazione al provvedimento istitutivo di una determinata area protetta, ma solo alla pubblicazione della proposta di piano regionale dei parchi e delle riserve naturali. Non senza evidenziare come nessun risalto partecipativo venga poi assegnato agli enti locali in tema di gestione delle aree.

Le disposizioni qui in esame, pertanto, omettendo di assicurare, in particolare ai Comuni, la possibilità di rappresentare sul piano procedimentale, secondo le opportune forme, i molteplici interessi delle relative comunità, risultano in contrasto con i parametri evocati e vanno dichiarate, in parte qua, costituzionalmente illegittime.

5.– Le ragioni di illegittimità costituzionale testé enunciate a proposito degli artt. 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della legge regionale in discorso, non valgono per la norma di cui al denunciato art. 3, comma 1, lettera e).

Nell'attribuire alle «tre principali associazioni dei comuni» il potere di designare «tre esperti» come componenti di un organo eminentemente tecnico-professionale, quale il già ricordato Consiglio regionale per la protezione del

patrimonio naturale (nel quale è prevista la partecipazione, tra gli altri, di «un esperto designato dall'Unione delle Province d'Italia (UPI)», di docenti universitari proposti dalle «università dell'isola», di esperti proposti «dalla sezione regionale dell'Istituto nazionale di urbanistica e dall'Istituto internazionale di vulcanologia del Consiglio nazionale delle ricerche» o designati da una serie di enti e associazioni del settore, tutti «scelti fra persone di alta e sperimentata competenza nel campo della salvaguardia della natura e dell'ambiente», secondo l'espressa previsione di cui al comma 2 dello stesso art. 3), la predetta disposizione denunciata assicura, sia pure in una forma variamente indiretta, un livello partecipativo minimo anche degli enti locali conforme o non incompatibile con i principi di cui alla richiamata legislazione dello Stato.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 6 maggio 1981, n. 98 (Norme per l'istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali), nella parte in cui stabiliscono forme di partecipazione degli enti locali nel procedimento istitutivo delle aree naturali protette regionali diverse da quelle previste dall'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera e), della legge della Regione siciliana 6 maggio 1981, n. 98 (Norme per l'istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione di Catania, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

Sabino CASSESE, Presidente
Paolo GROSSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2014.

Sentenza: 15 luglio 2014, n. 224

Materia: bilancio, finanze, contabilità pubblica

Parametri invocati: art. 81, comma quarto, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 25 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 10

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la norma in epigrafe, sostenendo che essa non prevede la copertura finanziaria già per l'anno 2013, per il quale provvede con gli stanziamenti già disposti in due specifiche UPB del bilancio di previsione, rinviando genericamente per gli esercizi successivi alle leggi finanziarie annuali. Si tratta, in particolare della eccepita mancanza di copertura per far fronte all'acquisizione della proprietà (già effettuata mediante espropri ed ora anche mediante la normale contrattazione privatistica) di aree destinate ad interventi produttivi, interventi da realizzarsi mediante assegnazione delle aree stesse ad operatori economici in fase di primo insediamento.

L'Upb di competenza prevede uno stanziamento in entrata pari a zero.

La Corte, rispetto anche all'ampiezza dell'intervento normativo su cui sta giudicando, che interessa un campo vastissimo di materie, anticipa un importante principio, ovvero che è onere diretto del legislatore regionale, in ossequio ai dettami dell'art. 81, quarto comma, Costituzione, indicare fino dall'approvazione della legge, i mezzi per far fronte agli oneri derivanti dall'applicazione del complesso normativo. Non si tratterebbe, in altre parole, dell'inversione dell'onere della prova del procedimento di impugnazione in via principale, bensì di un autonomo precetto inderogabile.

Il Giudice costituzionale non ritiene in particolare invocabili generiche economie implicite, ovvero da ricavarsi per interpretazione complessiva dell'intervento legislativo.

Specificano ancora i giudici costituzionali che, precisato quanto precede, diventa irrilevante che il bilancio sia approvato formalmente per unità previsionali di base, piuttosto che per capitoli.

Risulta respinta una suggestiva argomentazione difensiva, a tenore della quale la copertura per gli interventi di acquisizione della proprietà deriverebbe da una correlazione con un capitolo di entrata, dedicato al recupero delle indennità di esproprio (per esempio attraverso la cessione in proprietà delle aree espropriate o mediante il ricarico dell'esborso sostenuto sui canoni di concessione sul diritto di superficie), concretandosi in definitiva una spesa vincolata all'entrata.

Essendo nullo, come già ricordato, lo stanziamento in entrata nella UPB che si pretende collegata, la Corte fa rilevare come ciò sia già sufficiente a rendere

inammissibile il vincolo di destinazione. Aggiunge la Corte che il vincolo, quale deroga al principio di unità del bilancio, secondo il quale tutte le entrate correnti concorrono a finanziare la generalità delle spese correnti, deve essere previsto per legge ed esprimere una *ratio* di inerenza. Se tale inerenza è senz'altro ravvisabile nel caso di piani per gli insediamenti produttivi da realizzare mediante concessione o cessione di area pubblica (L. 865/1971), nei quali come ricordato la p.a. ha modo di recuperare l'esborso delle indennità di esproprio, altrettanto non può affermarsi per quei casi, non esclusi dalla normativa della provincia autonoma, in cui i piani sono realizzati mediante elargizione ai privati proprietari di contributi a fondo perduto; in tali ultimi casi non si concretizza alcuna entrata per la parte pubblica, ma solo un costo finanziario.

Non rinvenendo in alcun modo la copertura finanziaria per gli interventi di acquisizione delle aree di proprietà privata da destinare ad insediamenti produttivi, la norma viene dichiarata illegittima costituzionalmente per violazione dell'art. 81 Cost.

Riorganizzazione di funzioni in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico - Copertura dei conseguenti oneri finanziari. – Legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico), art. 25.

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2-4 ottobre 2013, depositato in cancelleria il 10 ottobre 2013 ed iscritto al n. 94 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Barbara Tidore per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stephan Beikircher per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 2–4 ottobre 2013 e depositato il 10 ottobre 2013 (reg. ric. n. 94 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico).

La disposizione impugnata prevede che: «1. Alla copertura degli oneri derivanti dalla presente legge si provvede con gli stanziamenti di spesa già disposti in bilancio sulle unità previsionali di base 15215 e 15225 a carico dell'esercizio 2013 e autorizzati per gli interventi di cui agli articoli 49, 49-bis, 49-ter, 50, 50-bis, 51 e 51-ter della legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13, e successive modifiche, abrogati dall'articolo 24. 2. La spesa a carico dei successivi esercizi finanziari è stabilita con la legge finanziaria annuale».

1.1.– Secondo il ricorrente, la norma in esame – che ha introdotto importanti modifiche in un numero rilevante di leggi provinciali afferenti a diverse materie, quali l'urbanistica, la tutela del paesaggio, le aree per insediamenti produttivi, il miglioramento fondiario, l'attività ricettiva, le espropriazioni, gli alimenti geneticamente non modificati, la protezione degli animali, il commercio e l'inquinamento acustico – non sarebbe idonea ad assicurare la copertura finanziaria richiesta dalla disposizione costituzionale invocata come parametro.

Inoltre, le disposizioni abrogate con l'art. 24 della medesima legge prov. Bolzano n. 10 del 2013 non farebbero riferimento a specifiche autorizzazioni di spesa, e comunque, non sarebbero correlate ad alcuna posta dotata di adeguata disponibilità finanziaria.

1.2.– La Provincia autonoma di Bolzano eccepisce in via preliminare la parziale inammissibilità del ricorso per quel che concerne il comma 2 della disposizione impugnata.

Secondo la resistente la deliberazione del Consiglio dei ministri avrebbe ad oggetto unicamente il comma 1 dell'art. 25, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013, mentre nei confronti del comma successivo non sarebbe mossa alcuna censura.

Nel merito la Provincia autonoma di Bolzano formula le seguenti eccezioni:

a) erroneamente il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe fatto riferimento a capitoli di spesa anziché a unità previsionali di base, ignorando tra l'altro che, secondo quanto previsto dall'art. 11 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 gennaio 2002, n. 1 (Norme in materia di bilancio e di contabilità della Provincia autonoma di Bolzano), l'unità di voto del bilancio di previsione sarebbe costituita dall'unità previsionale di base, dal che deriverebbe l'erroneo riferimento al capitolo 15225.15 e la conseguente infondatezza del ricorso;

b) il ricorrente non avrebbe tenuto conto delle economie di spesa indotte dal nuovo art. 46 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale), modificata dall'art. 5 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013, il quale comporterebbe che, a differenza del passato, si farebbe ricorso all'espropriazione per acquisire le aree dei piani degli insediamenti produttivi solo in casi eccezionali. La novità normativa in questione comporterebbe una minore spesa per il bilancio provinciale, di cui si dovrebbe tener conto ai fini della compensazione degli eventuali costi derivanti dalla disposizione impugnata;

c) l'unità previsionale di cui il ricorrente assume l'assenza di copertura sarebbe solo apparentemente priva di stanziamento dal momento che la sua natura di posta vincolata a correlato capitolo di entrata le assicurerebbe una capienza attraverso decreti di variazione: in particolare «L'unità previsionale di base 15215 (Aree industriali e infrastrutture per la ricerca tecnologica) prevede[rebbe] euro 0 per le spese da sostenere per tali interventi, in quanto il capitolo che compone l'u.p.b. viene dotato di fondi mediante decreto di variazione di bilancio, trattandosi di capitolo di spesa vincolato a specifico capitolo di entrata, come espressamente consentito dall'articolo 24 dalla legge provinciale 29 gennaio 2002, n. 1». Inoltre l'unità previsionale di base 15225 prevederebbe una congrua autorizzazione di spesa di euro 22.100.000,00 a sostegno delle imprese, organizzazioni dell'artigianato e dei Comuni.

2.– Innanzitutto, è opportuno precisare che le censure sono state correttamente formulate in riferimento al testo dell'art. 81, quarto comma, Cost. antecedente alla entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che lo ha modificato, poiché la revisione introdotta da tale legge costituzionale si applica a decorrere dall'esercizio finanziario 2014, data successiva alla proposizione del ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

3.– Deve essere poi disattesa l'eccezione di parziale inammissibilità del ricorso sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano. La resistente nel suo atto di costituzione contesta all'Avvocatura dello Stato l'estensione del ricorso – rispetto alla delibera del Consiglio dei ministri – al comma 2 dell'art. 25 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013. È vero, al contrario, che il patrocinio erariale riproduce sostanzialmente la relazione del Ministero degli affari regionali cui interamente rinvia la deliberazione del Consiglio dei ministri. Detta relazione contempla – al pari del ricorso proposto dall'Avvocatura dello Stato – il riferimento all'intero art. 25 citato.

Non può essere presa in considerazione neppure l'eccezione della resistente secondo cui le censure mosse dal ricorrente non sarebbero in alcun modo riferibili al comma 2 della disposizione impugnata. Nella pur sintetica motivazione del ricorso si precisa che la copertura di cui si lamenta l'assenza riguarda le modifiche normative dell'intera legge incidenti sulla spesa, le quali non sono limitate ad un solo esercizio ma, per il loro carattere definitivo, si estendono anche agli esercizi successivi.

4.– Nel merito, la questione è fondata.

È utile preliminarmente sottolineare come le difese della Provincia autonoma si concentrino sulla natura e sul regime giuridico di singole poste del bilancio senza replicare alla prima e più generale censura del Presidente del Consiglio dei ministri che attiene agli effetti della legge provinciale sul coacervo delle funzioni così come rideterminato e alla loro compatibilità con le risorse finanziarie complessivamente disponibili. La resistente sembra ritenere che l'assenza di specifiche censure circa partite di spesa non esplicitamente evocate nel ricorso comporti l'inammissibilità o comunque l'infondatezza dello stesso in parte qua.

Al contrario, la formulazione della norma (che riguarda esplicitamente l'intera legge) ed il contesto di eterogenee ma incisive riforme delle funzioni cui si riferisce la legge stessa implicano che sia onere del legislatore provinciale provarne la copertura nel suo complesso. Infatti, la legge provinciale «in quanto nuova e latrice di oneri, [deve] individuare, sia pure in via presuntiva, i mezzi finanziari

necessari per la sua attuazione» (sentenza n. 115 del 2012). Non si tratta, nel caso in esame, di consentire un'inversione dell'onere della prova consistente nell'esonerare parte attrice dall'individuazione specifica delle modifiche normative non coperte; è la natura promiscua delle modifiche stesse e l'ammissione esplicita ma generica del legislatore provinciale circa l'esistenza di costi da coprire ad esigere dal legislatore medesimo «di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniqualvolta in essa siano previsti – ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti – nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche (sentenza n. 141 del 2010)» (sentenza n. 115 del 2012).

4.1.– È proprio la struttura e la polivalenza della legge impugnata – la quale spazia in un campo vastissimo di funzioni amministrative di competenza dell'ente territoriale – a determinare la non conformità al parametro costituzionale della copertura disposta dall'impugnato art. 25. Quest'ultima avrebbe dovuto essere individuata, sia pure in via presuntiva, in modo analitico con riguardo all'intero riassetto delle funzioni amministrative interessate.

Come è stato già affermato da questa Corte, non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenza n. 30 del 1959).

Nel caso di specie, peraltro, è lo stesso legislatore provinciale a dichiarare esplicitamente l'esistenza di oneri finanziari, dei quali assume la implicita copertura attraverso la compensazione con economie di spesa che deriverebbero dalla più favorevole disciplina introdotta in materia di attuazione dei piani aventi ad oggetto insediamenti produttivi. Secondo la resistente, infatti, il passaggio dal regime di espropriazione delle aree a quello della valorizzazione della «libera iniziativa economica» in tema di «disponibilità delle aree produttive», assicurerebbe una minore spesa, e non già un aggravio, per il bilancio provinciale.

La tesi non è condivisibile: la generica e non quantificata asserzione di economie inerenti ad una sola delle funzioni interessate al riordino legislativo non è idonea ad assicurare una copertura credibile quando nella posta di bilancio interessata al ricorso «convivono, in modo promiscuo ed indistinto sotto il profilo della pertinente quantificazione, i finanziamenti di precedenti leggi regionali» (sentenza n. 115 del 2012).

Questa Corte ha già precisato che la riduzione compensativa di autorizzazioni derivanti da disposizioni di legge modificate «deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto [finalizzata] a compensare [...] gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa. Si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente dall'art. 81, quarto comma, Cost. [e quindi] di diretta applicazione secondo la costante interpretazione di questa Corte» (sentenza n. 115 del 2012). In questa prospettiva ermeneutica non assume rilevanza il fatto che le risorse destinate ad un complesso così vasto di funzioni provinciali siano riferite ad un capitolo o ad una unità previsionale di base.

4.2.– La previsione della legge provinciale di contabilità secondo cui l'unità di voto in sede legislativa è costituita dalla unità previsionale di base riguarda le modalità formali di approvazione del “bilancio politico” in sede di Consiglio provinciale, ma

non esime lo stesso legislatore dall'onere di assicurare la copertura delle singole leggi provinciali così come risultanti dalle eventuali modifiche normative introdotte.

Il principio di copertura, infatti, ha natura di precetto sostanziale cosicché ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione. Nel caso di norme a regime, come quello di specie, dette operazioni devono essere riferite sia all'esercizio di competenza che a quelli successivi in cui le norme esplicheranno effetti.

Il principio di analitica copertura espresso dall'art. 81, quarto comma, Cost., e ora sostanzialmente riprodotto nell'art. 81, terzo comma, Cost., come formulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, trova, tra l'altro, esplicita declinazione nell'apposito art. 17 (Copertura finanziaria delle leggi) della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) – direttamente applicabile alla Provincia autonoma di Bolzano, per effetto dell'art. 19, comma 2, della stessa legge – laddove è prescritto che «ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura».

Come già osservato, non è rilevante, nel caso di specie, l'eccepite difetto di individuazione, da parte del ricorrente, delle partite di spesa inerenti all'incidenza delle nuove disposizioni di cui è denunciata la mancata copertura.

Infatti, è la legge provinciale stessa, in quanto modificatrice di numerose disposizioni suscettibili – in virtù della loro messa a regime – di avere impatto pluriennale, a dover indicare in modo preciso ed analitico gli effetti previsti, di carattere positivo e negativo, in modo da consentire la verifica dell'influenza complessiva sul bilancio annuale e pluriennale.

È bene ribadire in proposito che l'obbligo di corredare le innovazioni legislative di allegati o documenti dimostrativi degli effetti economici delle stesse non costituisce, con riferimento ai giudizi sulle questioni di legittimità sollevate in via principale, un'inversione dell'onere della prova a danno della Regione o della Provincia autonoma convenuta in giudizio, ma costituisce naturale ottemperanza al principio costituzionale sancito dal citato art. 81, quarto comma, Cost.

Quest'ultimo va rispettato, in primis, nelle assemblee parlamentari deputate all'approvazione della legge. Il fatto che l'unità di voto sia riferita all'unità previsionale di base non comporta che – quando il suo oggetto sia collegabile a più funzioni – l'approvazione del contenuto dell'unità stessa sia una clausola in bianco, suscettibile di successivo riempimento a piena discrezione degli organi deputati alla sua attuazione. Al contrario, già la relazione al disegno di legge deve informare in modo analitico l'assemblea deliberante sugli obiettivi e sui correlati mezzi relativi a ciascuna disposizione comportante spesa, ancorché incorporata in unità previsionale a contenuto promiscuo.

4.3.– Anche l'eccezione della resistente secondo cui l'U.P.B. 15215 sarebbe solo apparentemente priva di risorse dal momento che la stessa sarebbe posta di spesa

vincolata a specifico capitolo di entrata (nel caso di specie il cap. 336.32 – Recupero indennità di esproprio), è priva di fondamento per più ordini di ragioni.

La prima è costituita dal fatto che un vincolo di utilizzazione presuppone l'esistenza di risorse che, nel caso di specie, risultano inesistenti per via dello stanziamento in entrata e spesa pari a zero. Tale articolazione segnala unicamente la possibilità di una correlazione contabile. La correlazione potrebbe essere congruente con la regola della copertura solo dopo formale variazione di bilancio in aumento specificativa della previsione di spesa e di entrata relativa all'esercizio finanziario di riferimento.

La seconda ragione risiede nella regola per cui il vincolo deve trovare corrispondenza in apposita disposizione di legge, la quale – a sua volta – non può consistere in una inammissibile deroga al principio dell'unità di bilancio «secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita» (sentenza n. 192 del 2012). Il vincolo, infatti, deve essere rinvenuto in disposizione di legge specificamente attinente alla materia cui ineriscono gli stanziamenti correlati. Così, con riguardo al caso in esame, è principio risalente e mai derogato – già contenuto nella legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alla legge 17 agosto 1942, n. 1150; alla legge 18 aprile 1962, n. 167; alla legge 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata) – quello dell'autofinanziamento degli espropri mediante il ricarico del relativo costo sui «corrispettivi della concessione in superficie [...] [e sui] prezzi delle aree cedute in proprietà [che] devono, nel loro insieme, assicurare la copertura delle spese sostenute [...] per l'acquisizione delle aree comprese in ciascun piano approvato» (art. 35).

Pertanto, se la correlazione tra speculari poste di entrata e di spesa è ipotizzabile nel caso di attuazione dei piani per gli insediamenti produttivi mediante concessione o cessione di area da parte pubblica, analogo collegamento è impraticabile nei casi in cui la modalità dell'acquisizione delle aree per esproprio è stata sostituita dalla regola del coinvolgimento diretto dei proprietari delle aree e della dazione agli stessi di contributi a fondo perduto. Quest'ultima presuppone, infatti, esborsi a carico della parte pubblica non compensati da alcun correlato introito.

4.4.– Quanto ai pretesi risparmi che deriverebbero, secondo la Provincia autonoma, dal nuovo regime delle aree destinate ad insediamenti produttivi, non è affatto implausibile che la stessa modifica, a regime, delle modalità di acquisizione di tali aree, anziché produrre economie di spesa, possa provocare degli incrementi.

Nella disciplina relativa alla esecuzione dei piani particolareggiati è infatti acclarato che gli acquirenti o i concessionari delle aree stesse siano obbligati a rimborsare i costi della loro acquisizione nonché a fronteggiare gli oneri di urbanizzazione. In tale contesto le operazioni afferenti all'esproprio hanno un impatto neutro, dal momento che gli oneri si compensano con l'integrale rimborso da parte dei concessionari e degli acquirenti. Nella legge prov. Bolzano n. 10 del 2013 sono invece previsti incentivi ai privati per l'acquisizione di aree per insediamenti produttivi, contributi a fondo perduto per l'urbanizzazione di zone per insediamenti produttivi, nonché finanziamenti sempre a fondo perduto ai Comuni per l'acquisizione di dette aree. Si tratta, evidentemente, di ulteriori oneri che

l'impugnata disposizione non quantifica e di cui, conseguentemente, non fornisce copertura.

5.– Dunque, l'art. 25 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013, nel provvedere alla riorganizzazione di una serie rilevante di funzioni senza determinarne gli effetti finanziari attivi e passivi e la loro influenza complessiva sul bilancio di competenza e sugli esercizi futuri, si pone in contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. e deve essere pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 2014.

Sabino CASSESE, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2014

Sentenza: 24 settembre 2014, n. 231

Materia: leggi provvedimento

Parametri invocati: articoli 3, 24, primo comma, 111, secondo comma, 113, secondo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale ordinario di Campobasso, in funzione di giudice del lavoro

Oggetto: legge della Regione Molise 21 luglio 2010, n.14 (Iniziative finalizzate alla razionalizzazione della spesa regionale) articolo 2

Esito: non fondatezza della questione con riferimento a tutti i parametri invocati

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

La disposizione regionale censurata stabilisce che, ai fini del contenimento della spesa sul personale, nelle more dell'attuazione della riorganizzazione prevista dalla l.r. 10/2010, gli apparati amministrativi del Consiglio regionale vengano coordinati dal direttore generale della direzione generale. I della Giunta regionale in carica alla data dell'entrata in vigore della legge, senza ulteriori riconoscimenti economici. A questo fine è revocato l'incarico di Segretario generale del Consiglio in essere ed è risolto il relativo contratto di lavoro a tempo determinato.

Il rimettente lamenta che la disposizione censurata, da applicare nel giudizio a quo, prevedendo con legge la revoca dell'incarico di Segretario generale del Consiglio regionale della Regione Molise anziché con un atto di ordinaria gestione del rapporto lavorativo, impedisce al ricorrente di ottenere un sindacato diretto da parte del giudice circa la legittimità della revoca, in quanto non può quest'ultimo sindacare direttamente il contenuto di una legge regionale senza il preventivo vaglio della Corte costituzionale.

Ciò darebbe luogo alla violazione dell'articolo 3 Cost., perché discriminerebbe il ricorrente rispetto alla generalità dei dirigenti ai quali viene revocato l'incarico; l'articolo 111, secondo comma, Cost., perché porrebbe il ricorrente in una situazione di disparità processuale rispetto alla controparte la quale ben invece può invocare direttamente in giudizio l'applicazione della legge regionale; gli articoli 24, primo comma, e 113, secondo comma, Cost., perché escluderebbe il diritto del lavoratore alla tutela diretta dinanzi al giudice ordinario nei confronti della revoca dell'incarico, tutela prevista dal d.lgs.165/01.

La disposizione impugnata violerebbe anche l'articolo 117, settimo comma, Cost., perché provocherebbe una limitazione nei confronti del lavoratore, non essendoci stata una soppressione della figura del segretario ma una revoca ad personam dell'incarico, in violazione dei principi che devono informare la legislazione regionale.

La Corte giudica non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

In particolare la Corte sottolinea come, secondo il giudice rimettente, l'articolo 2 della l.r.14/2010 impugnato violerebbe gli articoli 3, 24, primo comma,

111, secondo comma, e 113, secondo comma, Cost. per la sua natura di legge provvedimento che, in quanto tale, impedirebbe al suo destinatario di ottenere tutela giurisdizionale direttamente davanti al giudice comune come invece sarebbe nei confronti di un atto dell'amministrazione; il che comporterebbe, per ciò solo, la lesione del principio di eguaglianza, (art. 3 Cost.), del diritto di agire in giudizio, in particolare contro gli atti della pubblica amministrazione, per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (artt. 24, primo comma, e 113, secondo comma Cost.) e del principio di parità delle parti nel processo (art. 111, secondo comma, Cost.).

Tale assunto del giudice a quo, secondo la Corte, è errato. Infatti la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato che la *natura di norma-provvedimento da sola, non incide sulla legittimità della disposizione* (sentenza 270/2010) e che *la legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto* (ex plurimis, sentenze 275/2013, 154/2013), *essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore* (sentenza 288/2008). La Corte, ancora, ha già escluso nel passato che il passaggio dall'atto amministrativo alla legge comprometta il diritto alla tutela giurisdizionale e che *non può ritenersi preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidate all'azione amministrativa, con la conseguenza che il diritto di difesa non risulterà annullato, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale* (sentenza 20/2012). Ciò porta, altresì, ad escludere che tale trasferimento sia, di per sé, discriminatorio o suscettibile di alterare la parità delle parti nel processo.

La Corte giudica non fondata anche la questione sollevata in riferimento all'articolo 117, settimo comma, Cost. che è stata prospettata in riferimento ad un parametro del tutto inconferente rispetto al dedotto profilo di illegittimità costituzionale.

Consiglio regionale - Revoca dell'incarico dirigenziale di Segretario Generale - Risoluzione del connesso contratto di lavoro a tempo determinato. - Legge della Regione Molise 21 luglio 2010, n. 14 (Iniziative finalizzate alla razionalizzazione della spesa regionale), art. 2. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.43 del 15-10-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Molise 21 luglio 2010, n. 14 (Iniziative finalizzate alla razionalizzazione della spesa regionale), promosso dal Tribunale ordinario di Campobasso, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento tra I.L. e la Regione Molise, con ordinanza del 19 luglio 2013, iscritta al n. 243 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visto l'atto di costituzione di I.L.;

udito nell'udienza pubblica del 23 settembre 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

udito l'avvocato Claudio Neri per I.L.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Campobasso, in funzione di giudice del lavoro, dubita – in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 111, secondo comma, 113, secondo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione – della legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Molise 21 luglio 2010, n. 14 (Iniziative finalizzate alla razionalizzazione della spesa regionale), il quale, nel suo unico comma, stabilisce che «Ai fini del contenimento della spesa sul personale, nelle more dell'attuazione della riorganizzazione prevista dalla legge regionale 23 marzo 2010, n. 10, gli apparati amministrativi del Consiglio regionale sono coordinati dal Direttore generale della Direzione generale I della Giunta regionale di cui alla legge regionale 8 aprile 1997, n. 7, e successive modificazioni ed integrazioni, in carica alla data dell'entrata in vigore della presente legge senza ulteriori riconoscimenti economici. A tal fine, è revocato l'incarico di Segretario generale del Consiglio in essere ed è risolto il connesso contratto di lavoro a tempo determinato, nel rispetto dei tempi previsti dallo stesso, che decorrono dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Ad avviso del Tribunale rimettente, la disposizione censurata – da applicare nel giudizio a quo – prevedendo la revoca dell'incarico di Segretario generale del Consiglio regionale della Regione Molise «in essere» con legge, anziché «con un atto di ordinaria gestione del rapporto lavorativo», e perciò «impedendo al ricorrente di poter ottenere [...] un sindacato diretto da parte del giudice circa la legittimità della revoca (non potendo il GO sindacare direttamente il contenuto di una LR senza il previo vaglio della Corte costituzionale)» violerebbe: a) l'art. 3 Cost., perché discrimina il ricorrente rispetto alla generalità dei dirigenti ai quali viene revocato l'incarico; b) l'art. 111, secondo comma, Cost., perché pone lo stesso ricorrente «in una situazione di disparità processuale rispetto alla controparte la quale ben invece può invocare direttamente in giudizio l'applicazione della LR»; c) gli artt. 24, primo comma, e 113, secondo comma, Cost., perché esclude «il diritto del lavoratore alla tutela diretta (dinanzi al G.O.) avverso la revoca dell'incarico [...] prevista dal TU n. 165/01». Secondo lo stesso Tribunale, la disposizione impugnata violerebbe anche l'art. 117, settimo comma, Cost., perché provoca «una limitazione nei confronti del lavoratore (non essendoci stata una soppressione della figura del segretario ma una revoca ad personam dell'incarico) in violazione dei principi che devono sottendere alla legislazione regionale (art. 117 co. 7 Cost.)».

2.– Preliminarmente, devono essere dichiarate inammissibili le censure prospettate dalla parte privata in riferimento ai parametri (in particolare, gli artt. 97, 98 e 117, secondo comma, lettera l, Cost.), nonché ai profili di illegittimità costituzionale che non figurano nell'ordinanza di rimessione.

Come costantemente chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte, infatti, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle norme ed ai parametri indicati, ancorché implicitamente, nell'ordinanza di rimessione e non possono, quindi, essere esaminati questioni o profili diversi dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice a quo, sia che

siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto della stessa ordinanza (ex plurimis, sentenze n. 310 e n. 114 del 2013, n. 104 del 2007; ordinanza n. 298 del 2011).

3.– Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 111, secondo comma, e 113, secondo comma, Cost., non sono fondate.

La disposizione censurata, disponendo la revoca dell'incarico dirigenziale di Segretario generale del Consiglio regionale della Regione Molise «in essere» (nonché la risoluzione del connesso contratto di lavoro a tempo determinato) costituisce – come chiaramente, pur se non esplicitamente, dedotto dal rimettente – una legge-provvedimento, come è reso palese, sul piano soggettivo, dall'unicità del suo destinatario (l'indicato dirigente in carica) e, sul piano oggettivo, dal fatto che essa disciplina un aspetto (la revoca di un incarico dirigenziale «in essere») che è normalmente affidato non al legislatore, ma all'autorità amministrativa.

Come si è visto sopra, il giudice rimettente deduce che l'impugnato art. 2 della legge reg. Molise n. 14 del 2010 viola gli artt. 3, 24, primo comma, 111, secondo comma, e 113, secondo comma, Cost., esclusivamente sotto il profilo che la natura di legge-provvedimento dello stesso impedisce al suo destinatario di ottenere tutela giurisdizionale direttamente davanti al giudice comune – il quale non può, ovviamente, sindacare la legittimità di una legge – come sarebbe invece possibile in presenza di un atto dell'amministrazione; il che comporterebbe, per ciò solo, la lesione del principio di eguaglianza, sub specie dell'ingiustificata disparità di trattamento di situazioni eguali (art. 3 Cost.), del diritto di agire in giudizio, in particolare contro gli atti della pubblica amministrazione, per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (artt. 24, primo comma, e 113, secondo comma Cost.) e del principio di parità delle parti nel processo (art. 111, secondo comma, Cost.).

Tale assunto del giudice a quo è, tuttavia, errato. Questa Corte ha infatti costantemente affermato che «la natura di “norma-provvedimento” [...], da sola, non incide sulla legittimità della disposizione» (sentenza n. 270 del 2010) e che la legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento – le quali non sono incompatibili «in sé e per sé, con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione» (ex plurimis, sentenza n. 85 del 2013) – deve essere «valutata in relazione al loro specifico contenuto» (ex plurimis, sentenze n. 275 del 2013, n. 154 del 2013, n. 270 del 2010), «essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore» (sentenza n. 288 del 2008). Con riguardo, in particolare, al profilo che qui interessa, questa Corte, anche recentemente, ha escluso che il passaggio dall'atto amministrativo alla legge comprometta il diritto alla tutela giurisdizionale – che sarebbe possibile invece esercitare in presenza di un atto dell'amministrazione – ribadendo «che “in assenza nell'ordinamento attuale di una ‘riserva di amministrazione’ opponibile al legislatore, non può ritenersi preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidate all'azione amministrativa [...] con la conseguenza che il diritto di difesa [...] non risulterà annullato, ma verrà a connotarsi secondo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale” (sentenza n. 62 del 1993)» (sentenza n. 85 del 2013). In sostanza, «il passaggio dall'atto amministrativo alla legge implica un mutamento del regime di tutela giurisdizionale, tutela che dal giudice comune passa alla giustizia costituzionale» (sentenza n. 20 del 2012), ma non determina, in quanto tale, una lesione del diritto a tale tutela.

Sulla base degli univoci precedenti, deve quindi concludersi nel senso della non fondatezza delle questioni sollevate, atteso che – contrariamente a quanto mostra di ritenere il giudice rimettente – l'impossibilità per il destinatario della disposizione censurata di ottenere tutela direttamente dal giudice comune non comporta, in quanto tale, la lesione del suo diritto alla tutela giurisdizionale, ma solo il trasferimento di tale tutela all'ambito proprio della giustizia costituzionale. Ciò porta, altresì, ad escludere che tale trasferimento sia, di per sé, discriminatorio o suscettibile di alterare la parità delle parti nel processo.

Sotto quest'ultimo aspetto, deve ulteriormente osservarsi che, con la censura di violazione del principio di parità delle parti nel processo, il Tribunale rimettente sembra lamentare un'interferenza della disposizione impugnata con l'esercizio della funzione giurisdizionale; interferenza che, tuttavia, è manifestamente insussistente, non essendo ravvisabile, al momento dell'approvazione della legge, alcuna controversia o pronuncia giurisdizionale con le quali essa potesse interferire. Deve, quindi, escludersi che possa qui venire in rilievo la giurisprudenza di questa Corte che, con «riferimento alla funzione giurisdizionale, [...] ha stabilito [...] che non può essere consentito al legislatore di “risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie e di vanificare gli effetti di una pronuncia giurisdizionale divenuta intangibile, violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi” (sentenza n. 94 del 2009, conforme a sentenza n. 374 del 2000)» (sentenza n. 85 del 2013).

4.– Del pari non fondata è la questione sollevata in riferimento all'art. 117, settimo comma, Cost.

Tale censura – la sola con la quale il rimettente lamenta non già la fonte con la quale la disciplina impugnata è stata introdotta nell'ordinamento, ma il contenuto di quest'ultima – è, infatti, prospettata in riferimento ad un parametro del tutto inconferente rispetto al dedotto profilo di illegittimità costituzionale. Non si comprende, in effetti, quale sia l'attinenza dell'art. 117, settimo comma, Cost. – secondo cui «Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive» – rispetto a una censura con la quale viene lamentata la revoca ex lege di un incarico dirigenziale senza che la relativa funzione sia stata soppressa.

5.– È, infine, opportuno ribadire l'estraneità all'oggetto del presente giudizio di ogni valutazione in ordine alla conformità dell'impugnato art. 2 della legge reg. Molise n. 14 del 2010 all'art. 3 Cost., sotto i profili della irragionevolezza e della arbitrarietà, ed agli artt. 97, 98 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.; questioni che, come si è detto sopra, questa Corte non ha potuto esaminare.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Molise 21 luglio 2010, n. 14 (Iniziative finalizzate alla razionalizzazione della spesa regionale), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 111, secondo comma, 113, secondo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Campobasso, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 settembre 2014.

Giuseppe TESAURO, Presidente
Sergio MATTARELLA, Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 ottobre 2014.

Sentenza: 24 settembre 2014, n. 232

Materia: tutela dell'ambiente

Giudizio: conflitto di attribuzione fra enti

Limiti violati: artt. 117, primo comma, secondo comma, lettera s), e 118 della Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: delibera della Giunta regionale del Veneto 11 febbraio 2013, n. 179 (Procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo per i quantitativi indicati all'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i.)

Esito: non spettanza alla Giunta regionale del Veneto di deliberare in materia di procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni, come definiti dall'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152/2006; annullamento della delibera della Giunta regionale del Veneto n. 179/2013

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso conflitto di attribuzione in relazione alla delibera della Giunta regionale del Veneto 11 febbraio 2013, n. 179, n. 20 del 26 febbraio 2013, recante «Procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo per violazione degli artt. 117, comma 2, lett. s), e 118, comma 1, Cost.

La Regione Veneto, costituitasi in giudizio, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso, sostenendo che il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe impugnato un provvedimento di forma e sostanza amministrativa, in quanto tale inidoneo a produrre gli effetti normativi, e quindi lesivi, lamentati.

La difesa della Regione inoltre eccepiva che la delibera impugnata non si occupava di un settore già regolato da un atto normativo statale (il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161 (Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo), ma riguardava un ambito da questo non disciplinato, quello dei cantieri di piccole dimensioni.

Infine, la Regione rilevava che il provvedimento impugnato sarebbe stato un atto meramente confermativo o consequenziale rispetto a precedenti di analogo contenuto, mai impugnati dalla difesa statale.

La Corte in primis si è pronunciata sulle eccezioni di inammissibilità del ricorso, sostenendo che nessun dubbio sussiste circa la idoneità della delibera in oggetto a ledere le competenze statali in materia di ambiente. Infatti, la costante giurisprudenza della Corte ha sempre riconosciuto l'idoneità a innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione di qualsiasi atto, dotato di efficacia e rilevanza esterna, diretto a esprimere in modo chiaro e inequivoco la pretesa di esercitare una competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione, o una menomazione, della altrui sfera di attribuzioni (cfr sentenze n. 122 del 2013 e n. 332 del 2011).

Nel caso di specie, appaiono del tutto evidenti sia l'efficacia sia la rilevanza esterna della delibera impugnata. In particolare, tale delibera è censurata in quanto invasiva della materia della «tutela dell'ambiente» che l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., ricomprende tra le competenze esclusive dello Stato, e in quanto lesiva dell'art. 118, comma 1, Cost., per la sovrapposizione che essa determina con le funzioni amministrative che lo Stato ha riservato ad atti ministeriali.

Parimenti, ad avviso della Corte, appare infondato il rilievo per cui si tratterebbe di un atto meramente confermativo o consequenziale rispetto a delibere adottate in precedenza dalla medesima Giunta regionale sullo stesso tema e aventi analogo contenuto. Sul punto la costante giurisprudenza della Corte ha sempre rilevato che il conflitto di attribuzione è inammissibile se proposto contro atti meramente consequenziali (confermativi, riproduttivi, esplicativi, esecutivi ecc.) rispetto ad atti anteriori, non impugnati (cfr. sent. n. 130 del 2014, n. 144 del 2013), qualora l'atto impugnato «ripeta identicamente il contenuto o [...] costituisca una mera e necessaria esecuzione di un altro atto, che ne costituisca il precedente logico e giuridico» (sentenza n. 369 del 2010).

Nel caso in esame, la delibera impugnata non si configura come atto meramente confermativo o consequenziale di precedenti delibere, che si diversificano rispetto all'atto impugnato sotto diversi profili (oggetto, limitato alla semplificazione delle procedure per le terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni; fondamento legislativo, da individuarsi non nell'abrogato art. 186, come le precedenti delibere, ma nell'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006; scopo perseguito, cioè rimediare, in parte qua, proprio al venir meno della norma statale su cui le delibere anteriori si fondavano).

La Corte sempre in via preliminare chiarisce gli effetti della delibera n. 179/2013 dal punto di vista temporale, dato che nelle more del giudizio il legislatore statale ha approvato l'attesa disciplina che semplifica il regime delle terre e rocce da scavo provenienti da piccoli cantieri (art. 41-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia"), inserito dalla legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98. Tale disciplina prevede che i materiali da scavo, anziché essere gestiti come rifiuti, siano soggetti al regime dei sottoprodotti di cui all'art. 184-bis del codice dell'ambiente, nel rispetto di determinate condizioni. Con la conseguenza che data la sopravvenienza della legislazione statale che ha semplificato la materia, l'atto impugnato emanato per gli stessi fini di semplificazione ha esaurito i suoi effetti.

Ciò nonostante, la Corte, in considerazione del fatto che la delibera regionale è rimasta in vigore per alcuni mesi durante i quali potrebbe aver trovato applicazione, passa ad esaminare il merito della questione. Sul tema in oggetto la Corte ha già avuto modo di affermare (sent. n. 70 del 2014 e n. 300 del 2013), che la disciplina delle procedure per lo smaltimento delle rocce e terre da scavo attiene al trattamento dei residui di produzione ed è perciò da ascrivere alla «tutela dell'ambiente», affidata in via esclusiva alle competenze dello Stato, affinché siano garantiti livelli di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale.

Pertanto, ad avviso della Corte, in materia di smaltimento delle rocce e terre da scavo non residua alcuna competenza in capo alle Regioni e alle Province autonome in vista della semplificazione delle procedure da applicarsi ai cantieri di piccole dimensioni. Infatti, l'art. 266, comma 7, del codice dell'ambiente riserva allo Stato, e per esso ad un apposito decreto ministeriale, la competenza a dettare «la disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni»,

senza lasciare alcuno spazio a competenze delle Regioni e delle Province autonome. A sua volta l'art. 184-bis del codice dell'ambiente, relativo al trattamento dei sottoprodotti (a cui il sopravvenuto art. 41-bis del d.l. n. 69 del 2013 riconduce il regime delle terre e delle rocce da scavo) prevede che sia un decreto ministeriale ad adottare i criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti.

La materia è dunque interamente attratta nell'ambito delle competenze dello Stato. Con la conseguenza che la delibera della Giunta regionale del Veneto, che detta una disciplina semplificata da applicarsi allo smaltimento dei residui di produzione dei cantieri di piccole dimensioni, anche se valevole in via suppletiva in attesa dell'intervento statale, ha invaso le competenze dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e deve essere annullata.

Ambiente - Rifiuti - Delibera della Giunta regionale della Regione Veneto di approvazione delle procedure per lo smaltimento dei materiali da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni - Ricorso del Governo. - Delibera della Giunta della Regione Veneto 11 febbraio 2013, n. 179, recante «Procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo per i quantitativi indicati all'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i.». - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.43 del 15-10-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della delibera della Giunta della Regione Veneto 11 febbraio 2013, n. 179, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione n. 20 del 26 febbraio 2013, avente per oggetto «Procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo per i quantitativi indicati all'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i.», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26 aprile 2013, depositato in cancelleria il 30 aprile 2013 ed iscritto al n. 5 del registro conflitti tra enti 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 23 settembre 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luigi Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso conflitto di attribuzione in relazione alla delibera della Giunta regionale del Veneto 11 febbraio 2013, n. 179, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione n. 20 del 26 febbraio 2013, recante «Procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo per i quantitativi

indicati all'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i.», per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), e 118, primo comma, della Costituzione.

2.– La Regione Veneto, costituitasi in giudizio, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso, in quanto il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe impugnato un provvedimento di forma e sostanza amministrativa, idoneo a produrre gli effetti normativi, e quindi lesivi, lamentati. Inoltre, la Regione ritiene, diversamente da quanto affermato dalla difesa statale, che la delibera regionale impugnata non si occupi di un settore già regolato da un atto normativo statale – nella specie il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161 (Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo) – ma riguardi un ambito, quello dei cantieri di piccole dimensioni, da esso non interessato. Infine, la Regione rileva che il provvedimento impugnato sarebbe un atto di natura meramente confermativa o consequenziale rispetto a precedenti di analogo contenuto, mai impugnati dalla difesa statale.

I rilievi della Regione in punto di inammissibilità sono destituiti di fondamento.

Secondo una giurisprudenza costante di questa Corte, è idoneo a innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi atto, dotato di efficacia e rilevanza esterna, diretto a esprimere in modo chiaro e inequivoco la pretesa di esercitare una competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione, o una menomazione, della altrui sfera di attribuzioni (ex plurimis, sentenze n. 122 del 2013 e n. 332 del 2011). Nel caso di specie, sono pacifiche l'efficacia e la rilevanza esterna della delibera impugnata, che detta le procedure da seguire per lo smaltimento delle rocce e terre da scavo prodotte nei cantieri di piccole dimensioni. Tale delibera è censurata in quanto invasiva della materia della «tutela dell'ambiente», annoverata dall'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., tra le competenze esclusive dello Stato, e in quanto lesiva dell'art. 118, primo comma, Cost., per la sovrapposizione che essa determina con le funzioni amministrative che lo Stato ha riservato ad atti ministeriali. Quale che sia la natura dell'atto impugnato, nessun dubbio sussiste circa la sua idoneità a causare la lamentata lesione delle competenze statali in materia di ambiente.

Neppure è fondato il rilievo che l'atto impugnato avrebbe carattere meramente confermativo o consequenziale rispetto a delibere adottate in precedenza dalla medesima Giunta regionale del Veneto in tema di procedure per la gestione delle terre e rocce da scavo e aventi analogo contenuto. Invero, questa Corte ha ripetutamente affermato che il conflitto di attribuzione è inammissibile se proposto contro atti meramente consequenziali (confermativi, riproduttivi, esplicativi, esecutivi ecc.) rispetto ad atti anteriori, non impugnati (ex plurimis, sentenze n. 130 del 2014, n. 144 del 2013, n. 207 del 2012), qualora l'atto impugnato «ripeta identicamente il contenuto o [...] costituisca una mera e necessaria esecuzione di un altro atto, che ne costituisca il precedente logico e giuridico» (sentenza n. 369 del 2010, nonché sentenze n. 472 del 1975, n. 32 del 1958 e n. 18 del 1956). Nel caso in discussione, però, la delibera impugnata non si configura come atto meramente confermativo o consequenziale. La difesa regionale fa riferimento a precedenti delibere riguardanti le procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo, emanate ai sensi dell'art. 186 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), d'ora in avanti «codice dell'ambiente», in base, cioè, a una disposizione abrogata in seguito all'entrata in vigore del d.m. n. 161 del 2012, al quale, invece, si riferisce la delibera impugnata con l'intendimento di rimediare

transitoriamente al vuoto normativo da esso generato. Pertanto, la delibera 11 febbraio 2013, n. 179, si distingue dalle precedenti sotto vari profili: per l'oggetto, limitato alla semplificazione delle procedure per le terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni; per il fondamento legislativo, da individuarsi non nell'abrogato art. 186, bensì nell'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006; per lo scopo che essa persegue, di rimediare, in parte qua, proprio al venir meno della norma statale su cui le delibere anteriori si fondavano. Tali circostanze escludono che l'atto impugnato possa considerarsi meramente riproduttivo, confermativo o esecutivo dei precedenti.

3.– Ancora in via preliminare, occorre chiarire gli effetti della delibera 11 febbraio 2013, n. 179, dal punto di vista temporale, dato che nelle more del giudizio il legislatore statale ha approvato l'attesa disciplina che semplifica il regime delle terre e rocce da scavo provenienti da piccoli cantieri. La disciplina semplificata è stata infatti adottata con l'art. 41-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), inserito dalla legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98.

In particolare la novella legislativa prevede che i materiali da scavo, anziché essere gestiti come rifiuti, siano soggetti al regime dei sottoprodotti di cui all'art. 184-bis del codice dell'ambiente, purché siano rispettate determinate condizioni. Occorre, in particolare, che il produttore dimostri: «a) che è certa la destinazione all'utilizzo direttamente presso uno o più siti o cicli produttivi determinati; b) che, in caso di destinazione a recuperi, ripristini, rimodellamenti, riempimenti ambientali o altri utilizzi sul suolo, non sono superati i valori delle concentrazioni soglia di contaminazione di cui alle colonne A e B della tabella 1 dell'allegato 5 alla parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006, con riferimento alle caratteristiche delle matrici ambientali e alla destinazione d'uso urbanistica del sito di destinazione e i materiali non costituiscono fonte di contaminazione diretta o indiretta per le acque sotterranee, fatti salvi i valori di fondo naturale; c) che, in caso di destinazione ad un successivo ciclo di produzione, l'utilizzo non determina rischi per la salute né variazioni qualitative o quantitative delle emissioni rispetto al normale utilizzo delle materie prime; d) che ai fini di cui alle lettere b) e c) non è necessario sottoporre i materiali da scavo ad alcun preventivo trattamento, fatte salve le normali pratiche industriali e di cantiere».

L'esigenza di semplificazione del regime dei materiali da scavo di piccoli cantieri, di cui la Giunta della Regione Veneto ha ritenuto di farsi carico con la delibera impugnata, è stata dunque soddisfatta dagli interventi legislativi statali sopra ricordati. Poiché la Giunta si proponeva «di fornire indirizzi per la corretta gestione delle terre e rocce da scavo nelle more dell'emanazione del decreto di cui all'art. 266, comma 7, per quei quantitativi di materiale di risulta prodotto dagli scavi fino ad un massimo di seimila metri cubi per cantiere», la delibera 11 febbraio 2013, n. 179 è da considerarsi “cedevole” rispetto alla disciplina statale. Essendo ora sopravvenuta la legislazione statale, si deve dunque ritenere che l'atto regionale abbia esaurito i suoi effetti.

Ciò nondimeno, il ricorso deve essere esaminato nel merito, sia perché la delibera sottoposta all'esame di questa Corte è rimasta in vigore per alcuni mesi e si deve presumere che durante quel periodo abbia avuto applicazione, sia perché le censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri si appuntano sull'adozione da parte della Giunta regionale di una normativa “ponte”, destinata a

cedere il passo alla normativa statale, in una materia di competenza esclusiva dello Stato.

Del resto, va ricordato che questa Corte ha già avuto modo di affermare l'irrelevanza delle sopravvenienze di fatto, come l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato, ai fini del persistere dell'interesse alla decisione dei conflitti di attribuzione (ex plurimis, sentenze n. 9 del 2013, n. 328 del 2010, n. 222 del 2006, nn. 287 e 263 del 2005 e n. 289 del 1993).

4.– Nel merito, il ricorso è fondato.

La delibera della Giunta regionale del Veneto 11 febbraio 2013, n. 179, che disciplina le procedure per lo smaltimento dei materiali da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni, è censurata in quanto interviene nell'ambito della «tutela dell'ambiente», riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare, in due recenti decisioni (sentenze n. 70 del 2014 e n. 300 del 2013), che la disciplina delle procedure per lo smaltimento delle rocce e terre da scavo attiene al trattamento dei residui di produzione ed è perciò da ascrivere alla «tutela dell'ambiente», affidata in via esclusiva alle competenze dello Stato, affinché siano garantiti livelli di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale.

Nelle medesime decisioni, la Corte ha altresì chiarito che in materia di smaltimento delle rocce e terre da scavo non residua alcuna competenza – neppure di carattere suppletivo e cedevole – in capo alle Regioni e alle Province autonome in vista della semplificazione delle procedure da applicarsi ai cantieri di piccole dimensioni.

A questo proposito occorre ricordare che l'art. 266, comma 7, del codice dell'ambiente riserva allo Stato, e per esso ad un apposito decreto ministeriale, la competenza a dettare «la disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni», senza lasciare alcuno spazio a competenze delle Regioni e delle Province autonome. A sua volta l'art. 184-bis del codice dell'ambiente, relativo al trattamento dei sottoprodotti – a cui il sopravvenuto art. 41-bis del d.l. n. 69 del 2013 riconduce il regime delle terre e delle rocce da scavo – prevede che sia un decreto ministeriale ad adottare i criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti.

La materia è dunque interamente attratta nell'ambito delle competenze dello Stato. Di conseguenza, l'impugnata delibera della Giunta regionale del Veneto, che detta una disciplina semplificata da applicarsi allo smaltimento dei residui di produzione dei cantieri di piccole dimensioni, anche se valevole in via suppletiva in attesa dell'intervento statale, ha invaso le competenze dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e deve essere annullata.

Restano assorbiti gli altri motivi di censura.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava alla Giunta regionale del Veneto deliberare in materia di procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo provenienti da

cantieri di piccole dimensioni, come definiti dall'art. 266, comma 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale);

2) annulla, di conseguenza, la delibera della Giunta regionale del Veneto 11 febbraio 2013, n. 179, recante «Procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo per i quantitativi indicati all'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i.».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 settembre 2014.

Giuseppe TESAURO, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 ottobre 2014.

Sentenza: 16 ottobre 2014, n. 237

Materia: bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: artt. 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119, primo comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), principio di ragionevolezza

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Provincia autonoma di Trento

Oggetto: artt. 1, commi 5 e 8, e 4, comma 10, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125

Esito: nessuna delle questioni sollevate è ritenuta fondata

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Provincia autonoma di Trento impugna l'articolo 1, commi 5 e 8, e l'articolo 4, comma 10, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, in legge 30 ottobre 2013, n. 125, per violazione dello statuto della provincia autonoma e per violazione dell'articolo 117, terzo, quarto e sesto comma, dell'articolo 118 e dell'articolo 119, primo comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e del principio di ragionevolezza.

La Corte costituzionale ritiene **non fondate tutte le questioni di legittimità** costituzionale poste dalla provincia autonoma di Trento.

Precisando che nel caso dell'articolo 1, commi 5 e 8, l'impugnativa della ricorrente è avanzata in via cautelativa, la motivazione della Corte per dichiarare le questioni non fondate è data dalla presenza, nel d.l. 101/2013, dell'articolo 12-bis contenente la clausola di salvaguardia che esclude l'immediata applicazione delle disposizioni alle Regioni e alle Province autonome.

In particolare la Corte scrive:

- in relazione all'**articolo 1, comma 5¹**, (ritenuto in contrasto con l'art. 79 dello statuto speciale, perché introdurrebbe unilateralmente una misura di coordinamento della finanza pubblica, senza il previo accordo con la Provincia e dunque in violazione della procedura rinforzata prevista dall'art. 104 dello statuto), che la clausola di salvaguardia, prevista dall'articolo 12-bis del d.l. 101/2013, esclude la

¹ Il comma 5 dell'articolo 1 del decreto legge 101/2013 riguarda la spesa per studi e incarichi di consulenza sostenuta dalle amministrazioni pubbliche dell'elenco ISTAT e prevede che venga ulteriormente decurtata, per gli anni 2014 e 2015, rispetto ai limiti derivanti dall'applicazione dell'art. 6, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica).

immediata cogenza delle disposizioni di principio poste dal decreto, imponendo piuttosto un obbligo di adeguamento ad esse in capo alla Provincia. La Corte ritiene che l'articolo 1, comma 5, abbia natura di norma di principio e, pertanto, non ha applicazione diretta alla Provincia autonoma di Trento, con conseguente non fondatezza delle relative questioni di legittimità costituzionale;

- in relazione all'**articolo 1, comma 8**, che affida ad organi ministeriali il compito di effettuare visite ispettive per verificare il rispetto dei vincoli finanziari in materia di contenimento della spesa, denunciando alla Corte dei conti le irregolarità riscontrate, la Corte nuovamente ribadisce che la disposizione in questione non si può ritenere applicabile alla ricorrente in forza della clausola di salvaguardia di cui all'articolo 12-bis che fa salve le potestà attribuite all'autonomia delle Regioni ad autonomia speciale ed alle Province autonome dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione;
- in relazione all'articolo **4, comma 10**², (del quale la ricorrente lamenta l'illegittimità costituzionale perché le norme da essa richiamate, riguardando l'accesso alle pubbliche amministrazioni, non atterrebbero al coordinamento della finanza pubblica, ma all'organizzazione amministrativa e introdurrebbero limiti diversi da quelli costituzionalmente previsti, in violazione dell'autonomia legislativa, amministrativa e di spesa della Provincia autonoma), la Corte esamina la disciplina posta nei commi richiamati³ e conclude che anche in questo caso siamo di fronte, sia per le finalità perseguite, relative alla stabilizzazione dei lavoratori precari, sia per il loro collegamento con norme espressive della potestà statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, a disposizioni di principio e ad esse, ai sensi della clausola di cui all'art. 12-bis, la Provincia ha l'obbligo di adeguarsi, mediante la predisposizione delle fonti legislative e regolamentari necessarie alla loro attuazione.

² La norma impugnata stabilisce che «*Le regioni, le province autonome e gli enti locali, tenuto conto del loro fabbisogno, attuano i commi 6, 7, 8 e 9 nel rispetto dei principi e dei vincoli ivi previsti e tenuto conto dei criteri definiti con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 5*».

³ I commi richiamati dettano una disciplina volta a ridurre il precariato, limitando l'utilizzo di personale temporaneo e favorendone, con procedure parzialmente riservate, la stabilizzazione.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per il contenimento della spesa per studi e incarichi di consulenza nonché in materia di pubblico impiego - Clausola di salvaguardia per le autonomie speciali. - Decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125 - artt. 1, commi 5 e 8, e 4, comma 10. - (GU I^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.44 del 22-10-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

² La norma impugnata stabilisce che «*Le regioni, le province autonome e gli enti locali, tenuto conto del loro fabbisogno, attuano i commi 6, 7, 8 e 9 nel rispetto dei principi e dei vincoli ivi previsti e tenuto conto dei criteri definiti con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 5*».

³ I commi richiamati dettano una disciplina volta a ridurre il precariato, limitando l'utilizzo di personale temporaneo e favorendone, con procedure parzialmente riservate, la stabilizzazione.

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 5 e 8, e 4, comma 10, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125, promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 30 dicembre 2013, depositato in cancelleria il 7 gennaio 2014 ed iscritto al n. 4 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 settembre 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 30 dicembre 2013 e depositato il 7 gennaio 2014, ha impugnato gli artt. 1, commi 5 e 8, e 4, comma 10, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125, per violazione degli artt. 79, 103 e 104 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»); del Titolo VI dello statuto speciale, in particolare degli artt. 79, 80 e 81, nonché delle relative norme di attuazione di cui agli artt. 17, 18 e 19 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); degli artt. 87 e 88 dello statuto speciale, nonché del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto); degli artt. 8, numero 1), e 16 dello statuto speciale; del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), in particolare degli artt. 2 e 4; degli artt. 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119, primo comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); del principio di ragionevolezza.

2.– L'art. 1, comma 5, riguarda la spesa per studi e incarichi di consulenza sostenuta dalle amministrazioni pubbliche dell'elenco ISTAT e prevede che venga

ulteriormente decurtata, per gli anni 2014 e 2015, rispetto ai limiti derivanti dall'applicazione dell'art. 6, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122.

3. – Tale disposizione è impugnata dalla ricorrente solo a titolo cautelativo, per l'ipotesi in cui dovesse ritenersi direttamente applicabile alla Provincia autonoma di Trento, in ragione del riferimento alle amministrazioni pubbliche dell'elenco ISTAT.

3.1.– In tal caso, ad avviso della difesa provinciale, sarebbe in contrasto con l'art. 79 dello statuto speciale, perché introdurrebbe unilateralmente una misura di coordinamento della finanza pubblica, senza il previo accordo con la Provincia e dunque in violazione della procedura rinforzata prevista dall'art. 104 dello statuto.

3.2.– Si tratterebbe, inoltre, di una norma di dettaglio, che non lascerebbe al legislatore provinciale alcun margine di apprezzamento in sede di sua attuazione.

4.– Le questioni relative all'art. 1, comma 5, non sono fondate.

4.1.– Il d.l. n. 101 del 2013, all'art. 12-bis, stabilisce che «Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni di principio desumibili dal presente decreto ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione» (comma 1); e che «Sono fatte salve le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché ai sensi degli articoli 2 e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (comma 2).

Tale clausola di salvaguardia esclude la immediata cogenza delle disposizioni di principio poste dal decreto, imponendo piuttosto un obbligo di adeguamento ad esse in capo alla Provincia.

Nella specie, è questa la natura dell'art. 1, comma 5, il quale, pertanto, non ha applicazione diretta alla Provincia autonoma di Trento, con conseguente non fondatezza delle relative questioni di legittimità costituzionale.

Ciò è conforme alla costante giurisprudenza costituzionale sull'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010. Secondo la Corte, infatti, tale disposizione «stabilisce principi di coordinamento della finanza pubblica, in base all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 221 e n. 36 del 2013, n. 262, n. 217, n. 211 e n. 139 del 2012)» e «non lede l'autonomia finanziaria di Regioni e Province a statuto speciale (art. 119 Cost. e Titolo VI dello statuto del Trentino-Alto Adige)» (sentenza n. 72 del 2014). Tra questi principi, in particolare, vi è quello posto dal comma 7, che impone di contenere le spese per studi ed incarichi di consulenza entro il 20% del tetto raggiunto nel 2009.

Dell'art. 6, comma 7, l'impugnato art. 1, comma 5, riflette la medesima natura di norma di principio, sia perché esibisce un contenuto normativo analogo, ponendo anch'esso l'obbligo di limitare le spese per studi e incarichi di consulenza entro determinate percentuali del limite previsto per gli anni precedenti; sia perché si presenta anche funzionalmente connesso all'art. 6, comma 7, in quanto i tagli previsti sono rapportati ai limiti di spesa determinati proprio dall'applicazione di quest'ultima disposizione.

5.– La ricorrente ha impugnato a titolo cautelativo anche l'art. 1, comma 8, che affida ad organi ministeriali il compito di effettuare visite ispettive per verificare il rispetto dei vincoli finanziari in materia di contenimento della spesa, denunciando alla Corte dei conti le irregolarità riscontrate.

5.1.– Ad avviso della ricorrente, questa disposizione, nell'ipotesi in cui dovesse ritenersi direttamente applicabile alla Provincia autonoma di Trento, sarebbe costituzionalmente illegittima «in via consequenziale», in quanto prevederebbe un controllo sul rispetto di un vincolo incostituzionale.

5.2.– Essa, inoltre, violerebbe il sistema dei rapporti tra Stato e Provincia quale delineato dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione, che non consentirebbe alla legge statale di introdurre unilateralmente, a carico della Provincia autonoma, controlli ad opera di organi ministeriali.

5.3.– Sarebbe anche violato l'art. 79, comma 4, dello statuto speciale, il quale, con specifico riferimento al rispetto degli obblighi finanziari, dispone l'inapplicabilità alle Province autonome delle disposizioni statali generali.

5.4.– Sarebbe infine lesa l'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia autonoma.

6.– Le questioni relative all'art. 1, comma 8, non sono fondate, nei termini di seguito precisati.

6.1.– Questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme che attribuivano ad apparati ispettivi dell'amministrazione centrale poteri di verifica sul complesso delle attività amministrative e finanziarie degli enti territoriali (sentenze n. 39 del 2014 e n. 219 del 2013).

Siffatte previsioni, infatti, eccedono i limiti del legittimo intervento del legislatore statale, in quanto attribuiscono «non già ad un organo magistratuale terzo quale la Corte dei conti, bensì direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali, sottraendolo, in tal modo, illegittimamente all'ambito riservato alla potestà normativa di rango primario delle ricorrenti Regioni autonome» (sentenza n. 39 del 2014).

6.2.– Con specifico riguardo alle Province autonome di Trento e di Bolzano, poi, questa Corte ha riconosciuto la spettanza ad esse del potere ispettivo sulle Unità sanitarie locali, in quanto riconducibile al più ampio potere di vigilanza, con la conseguente esclusione di un controllo aggiuntivo da parte del Ministero del tesoro (sentenze n. 182 del 1997 e n. 228 del 1993).

6.3.– È bensì vero che l'impugnato art. 1, comma 8, circoscrive tali verifiche al rispetto, da parte della Provincia autonoma, dei vincoli finanziari in materia di contenimento della spesa previsti dal d.l. n. 101 del 2013 e non le estende all'intero spettro dell'attività amministrativa e finanziaria della ricorrente; nondimeno, tale disposizione, ove applicata alla Provincia autonoma, sarebbe in contrasto con l'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, ai sensi del quale, nelle materie di competenza propria della Regione o delle Province autonome, la legge non può attribuire agli organi

statali funzioni amministrative, compresa quella di vigilanza, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione.

6.4.– L'art. 1, comma 8, pertanto, non può ritenersi applicabile alla ricorrente in forza della clausola di cui all'art. 12-bis, la quale fa salve le potestà attribuite alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione (comma 2) e dunque esclude che la Provincia autonoma di Trento sia tenuta ad attuare norme del decreto che interferirebbero con tali potestà.

7.– L'art. 4, comma 10, stabilisce che «Le regioni, le province autonome e gli enti locali, tenuto conto del loro fabbisogno, attuano i commi 6, 7, 8 e 9 nel rispetto dei principi e dei vincoli ivi previsti e tenuto conto dei criteri definiti con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 5».

7.1.– La ricorrente lamenta l'illegittimità costituzionale di questa disposizione, perché le norme da essa richiamate, riguardando l'accesso alle pubbliche amministrazioni, non atterrebbero al coordinamento della finanza pubblica, ma all'organizzazione amministrativa e introdurrebbero limiti diversi da quelli costituzionalmente previsti, in violazione dell'autonomia legislativa, amministrativa e di spesa della Provincia autonoma.

8.– Neppure le questioni relative all'art. 4, comma 10, sono fondate.

9.– Tale disposizione richiama alcuni commi del medesimo articolo che dettano una disciplina volta a ridurre il precariato, limitando l'utilizzo di personale temporaneo e favorendone, con procedure parzialmente riservate, la stabilizzazione.

9.1.– In particolare, il comma 6 prevede la possibilità per le pubbliche amministrazioni di bandire procedure concorsuali, per assunzioni a tempo indeterminato di personale non dirigenziale, riservate a soggetti che abbiano svolto un certo periodo di servizio (almeno tre anni) a tempo determinato.

Questa Corte ha qualificato come principio fondamentale di coordinamento il limite – cui il comma 6 fa rinvio – previsto dall'art. 1, comma 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), che ammetteva alla stabilizzazione soltanto personale non dirigenziale che avesse già maturato tre anni di servizio alla data di entrata in vigore della medesima legge n. 296 del 2006 (in servizio in quel momento o alla luce del lavoro svolto nell'ambito del quinquennio precedente), ovvero che fosse destinato a maturarli in forza di contratti stipulati prima del 29 settembre 2006 (sentenza n. 277 del 2013).

9.2.– Il successivo comma 7 pone il criterio generale della preferenza per le assunzioni con contratti a tempo parziale.

Questa Corte, nello scrutinare una disposizione dal tenore in parte analogo, che sanciva un criterio di priorità «per l'attuazione dei processi assunzionali consentiti», disponendo che le amministrazioni pubbliche interessate attingessero prioritariamente ai lavoratori a tempo determinato in regime di proroga, «salva motivata indicazione concernente gli specifici profili professionali richiesti», ha rilevato come «Nel dare un'indicazione in termini di “priorità” rispetto ai lavoratori da assumere, infatti, il legislatore statale non pone vincoli rigidi, ma lascia alle

singole amministrazioni la scelta in ordine alle assunzioni da operare, con la sola richiesta di motivazione, ove necessitino di profili professionali specifici. Pertanto, non si tratta di una norma di dettaglio, ma di una norma che prescrive un criterio generale e impone di motivare le eventuali determinazioni regionali difformi da tale criterio» (sentenza n. 89 del 2014). Il comma 7, pertanto, presenta la medesima natura di principio del comma 6, con il quale peraltro si trova in rapporto di stretta connessione, essendo preordinato a realizzarne meglio le finalità.

9.3.– Il comma 8, a sua volta, stabilisce che le Regioni predispongano un elenco di lavoratori socialmente utili e di giovani inoccupati dal quale gli enti territoriali che hanno vuoti in organico possano attingere per assunzioni a tempo indeterminato.

Anche questa disposizione, essendo finalizzata alla stabilizzazione dei lavoratori precari, è stata legittimamente adottata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 18 del 2013 e n. 310 del 2011).

9.4.– Il comma 9, infine, prevede la possibilità di prorogare i contratti a tempo determinato, di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, per le pubbliche amministrazioni che abbiano programmato procedure concorsuali di stabilizzazione.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che l'art. 9, comma 28, «pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale, ma al contempo lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previsti» (sentenza n. 61 del 2014).

Si tratta, dunque, di un principio di coordinamento della finanza pubblica e il comma 9 ne riflette la medesima natura, trovandosi con esso in un rapporto di stretta imbricazione.

9.5.– I commi richiamati dalla disposizione impugnata, pertanto, sia per le finalità perseguite, relative alla stabilizzazione dei lavoratori precari, sia per il loro collegamento con norme espressive della potestà statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, sono parimenti disposizioni di principio e ad esse, ai sensi della clausola di cui all'art. 12-bis, la Provincia ha l'obbligo di adeguarsi, mediante la predisposizione delle fonti legislative e regolamentari necessarie alla loro attuazione.

9.6.– Quanto al richiamato comma 5, questa disposizione rimette ad un d.P.C.m. la definizione dei criteri di razionale distribuzione delle risorse che consentano alle pubbliche amministrazioni le assunzioni finalizzate alla stabilizzazione dei precari. Secondo la difesa provinciale, l'art. 4, comma 10, nel richiamare i criteri di cui al d.P.C.m. previsto dal comma 5, violerebbe il divieto di fonti secondarie statali nelle materie provinciali.

9.6.1.– Neppure questa censura è fondata.

9.6.2.– Alla luce della clausola di salvaguardia, infatti, è la Provincia di Trento che deve adeguarsi all'art. 4, comma 10. Ciò comporta che l'obbligo di adeguamento che grava in capo ad essa non è nei confronti del d.P.C.m. (che fra l'altro non risulta neppure adottato ed è al momento sostituito dalla circolare n. 5/2013 della Presidenza

del Consiglio), ma è nei confronti della sola fonte legislativa e cioè del predetto art. 4, comma 10.

Pertanto il rinvio al d.P.C.m. previsto dalla disposizione impugnata non opera nei confronti della Provincia, la quale tuttavia deve assolvere al suo obbligo di adeguamento fissando con proprio atto interno i criteri di razionale distribuzione delle risorse.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125, promosse dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16, 79, 80, 81 e 104 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»); all'art. 17 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo comma, della Costituzione;

2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, del d.l. n. 101 del 2013, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 125 del 2013, promosse dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 79, comma 4, 87 e 88 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; al Titolo VI dello statuto speciale; al d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto); all'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992; agli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost.; al principio di ragionevolezza;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, del d.l. n. 101 del 2013, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 125 del 2013, promosse dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16, 79, comma 3, 80 e 81 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; all'art. 17 del d.lgs. n. 268 del 1992; all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992; agli artt. 117, quarto e sesto comma, 118 e 119, primo comma, Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 2014.

Giuseppe TESAURO, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 ottobre 2014.

Sentenza: 7 novembre 2014, n. 249

Materia: trasporti, porti e aeroporti

Parametri invocati: articolo 117, comma primo della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 38 della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo e disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi – Legge europea regionale 2013)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 38 della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2009/128/CE e della direttiva 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo, e Disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi – Legge europea regionale 2013);

2) illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Abruzzo 27 marzo 2014, n. 14, recante «Modifiche alla L.R. 13 gennaio 2014, n. 7 “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2014)”, modifiche alla L.R. 28 aprile 2000, n. 77 (Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo), alla L.R. n. 5/1999, alla L.R. n. 3/2014, alla L.R. n. 8/2014 e Norme per la ricostituzione del capitale sociale della Saga S.p.a.»;

3) in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 30 luglio 2014, n. 34 (Modifica all'articolo 7 della legge regionale 27 marzo 2014, n. 14).

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Corte, dichiara l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art.117, comma 1, Cost., dell'art. 38 della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2009/128/CE e della direttiva 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo, e Disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi – Legge europea

regionale 2013) e delle due successive disposizioni aventi sostanzialmente il medesimo contenuto, con cui la Regione ha cercato di sanare le censure illegittimità sollevate nei confronti dell'intervento legislativo.

La pronuncia è di particolare interesse sotto un duplice aspetto: da un lato la ricostruzione della nozione di aiuti di stato, diventa il parametro rispetto al quale verificare la legittimità di più disposizioni; dall'altro si enunciano le condizioni che consentono il trasferimento di una questione di legittimità costituzionale ad un atto legislativo diverso da quello oggetto della prima impugnazione nel quale sopravvive il contenuto precettivo della disposizione originariamente censurata

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 38 (Promozione e pubblicizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo) della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione in quanto, prevedendo un finanziamento di euro 5.573.000,00 a favore della Società abruzzese gestione aeroporto s.p.a. (SAGA), porrebbe in essere un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) senza aver previamente notificato il relativo progetto alla Commissione europea, come richiesto dall'art. 108, par. 3, TFUE.

Successivamente, l'art. 7 della legge della Regione Abruzzo 27 marzo 2014, n. 14 ha abrogato la norma impugnata ed ha previsto un nuovo intervento a favore della SAGA.

Il comma 3 dell'art. 7 è stato poi sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 30 luglio 2014, n. 34.

In sostanza, la prima modifica normativa ha sostituito l'originario contributo con due tipologie di intervento – la ricostituzione del capitale sociale ed il finanziamento del diritto di prelazione – mentre la seconda ne ha modificato la fonte di finanziamento.

La Corte richiama la nozione di aiuti di stato, i cui i requisiti costitutivi, individuati dalla legislazione e dalla giurisprudenza comunitaria, possono essere così sintetizzati: a) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato; b) idoneità di tale intervento ad incidere sugli scambi tra Stati membri; c) idoneità dello stesso a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 17 novembre 2009, C-169/08); d) dimensione dell'intervento superiore alla soglia economica (euro 200.000,00 complessivi in tre esercizi finanziari) che determina la sua configurabilità come aiuto "de minimis" ai sensi del regolamento della Commissione n. 1998/2006, del 15 dicembre 2006 (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore «de minimis»)" (sentenza n. 299 del 2013).

La Corte richiama le condizioni richieste per la cessazione della materia del contendere: la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso soddisfacente della pretesa avanzata con il ricorso e la mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate. Nel caso de quo, non vi è certezza circa la mancata applicazione dell'art. 38 della legge reg. Abruzzo n. 55 del 2013. In ordine alla questione inerente alla satisfattività della prima disposizione sopravvenuta, la verifica spettante alla Corte riguarda l'ascrivibilità della "nuova" fattispecie alla nozione di aiuto di Stato, poiché, quanto all'esame nel merito, i giudici nazionali si devono limitare all'accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell'avvenuta notifica alla Commissione del progetto di aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale, ivi compresa questa Corte, ha

una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto ed in particolare se i soggetti pubblici conferenti gli aiuti rispettino adempimenti e procedure finalizzate alle verifiche di competenza della Commissione europea.

Alla luce di queste premesse, la Corte dichiara fondata la questione di legittimità relativa all'art. 38 della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55, per violazione dell'articolo 117, comma primo, della Costituzione, in quanto prevede un'agevolazione in astratto riconducibile alla categoria degli aiuti di Stato e, non avendo lo *ius superveniens* carattere satisfattivo, viene disposto il trasferimento della questione sull'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014 e viene dichiarata l'illegittimità costituzionale anche di tale norma.

La disposizione impugnata prevedeva un contributo per finanziare un programma di "Promozione e pubblicizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo" ed il sopravvenuto art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014 dispone un finanziamento per due distinte operazioni consistenti nella ricostituzione del capitale della SAGA, di cui la Regione è socia, e nell'autorizzazione all'esercizio del diritto di prelazione sulle quote date in opzione agli altri soci e da questi non sottoscritte, pertanto i requisiti indicati per la configurabilità dell'ipotesi di aiuto di Stato permangono pur nel mutato contesto giuridico.

Quanto agli elementi soggettivo ed oggettivo dell'aiuto, è sufficiente rilevare che la Regione è un'articolazione dello Stato, la quale ha destinato con gli interventi in esame risorse pubbliche ad un operatore economico operante nel mercato del trasporto aereo.

La Corte reputa altresì chiaro che, al pari di quelli previsti dall'articolo abrogato, anche gli interventi disposti dalla norma sopravvenuta sono potenzialmente idonei ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri ed a concedere un vantaggio all'ente beneficiario, che vedrebbe incrementata la sua competitività non per effetto di una razionalizzazione dei costi e dei ricavi, bensì attraverso il conferimento pubblico di risorse destinate alla ricostituzione del capitale della società e all'esercizio del diritto di prelazione sulle quote degli altri soci rimaste non optate. Infine, l'entità complessiva dei due nuovi interventi, oltre che maggiore di quella dell'abrogato contributo, è certamente superiore alla soglia economica minima fissata dal regolamento della Commissione (CE) n. 1998/06, aiuto "de minimis".

La Corte ricorda che nella legislazione e nella giurisprudenza comunitaria la nozione di aiuto di Stato risulta molto estesa e di natura complessa.

In particolare:

- qualsiasi trasferimento di risorse, in via diretta o indiretta, ad un'impresa privata o pubblica, è idoneo ad essere configurato come aiuto non compatibile ai sensi del citato art. 107, paragrafo 1, TFUE;
- sia la Corte di giustizia che la Commissione europea hanno affermato il cosiddetto "criterio dell'investitore privato", secondo cui nei confronti delle imprese pubbliche, (categoria alla quale appartiene la SAGA) la condotta imprenditoriale dello Stato o delle sue articolazioni territoriali deve uniformarsi a quella dell'imprenditore privato, che è, in linea di principio, diretta a conseguire un profitto. Cosicché gli interventi dell'investitore pubblico devono, comunque, ispirarsi ai criteri di scelta di un gruppo imprenditoriale privato nel perseguimento di una politica strutturale, globale o settoriale, secondo logiche di profitto.

La Corte conclude che il legislatore regionale non si è limitato a disporre l'abrogazione dell'art. 38, ma ha introdotto una nuova disciplina, la quale, attraverso il ricorso a diversi istituti giuridici, persegue, in concreto, le medesime finalità della

disposizione impugnata e presenta, per questa ragione, un'identica connotazione elusiva del precetto comunitario invocato dal ricorrente.

Con riferimento all'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014 deve essere, quindi, confermato l'orientamento della Corte secondo cui "il principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione non tollera che, attraverso l'uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre una proposizione normativa di contenuto equivalente a quella impugnata e nel contempo sottrarla al già instaurato giudizio di legittimità costituzionale. Si impone pertanto in simili casi il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive nel suo immutato contenuto precettivo» (sentenza n. 272 del 2009).

Poiché, nella specie, ricorrono tali condizioni, avendo la Regione sostituito il testo originario con una variante avente analogo contenuto lesivo del precetto comunitario, le censure proposte in riferimento all'art. 38 della legge reg. Abruzzo n. 55 del 2013 debbono ritenersi trasferite al nuovo testo, con la conseguente pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della reg. Abruzzo n. 14 del 2014 per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Aiuti di Stato - Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo - Finanziamento a favore della Società abruzzese gestione aeroporto s.p.a. (SAGA) - Omessa previa notifica del progetto di legge alla Commissione europea. - Legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo e disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi - Legge europea regionale 2013), art. 38; legge della Regione Abruzzo 27 marzo 2014, n. 14, recante «Modifiche alla L.R. 13 gennaio 2014, n. 7 "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2014)", modifiche alla L.R. 28 aprile 2000, n. 77 (Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo), alla L.R. n. 5/1999, alla L.R. n. 3/2014, alla L.R. n. 8/2014 e Norme per la ricostituzione del capitale sociale della Saga S.p.a.», art. 7; legge della Regione Abruzzo 30 luglio 2014, n. 34 (Modifica all'articolo 7 della legge regionale 27 marzo 2014, n. 14). art. 1, comma 1. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.47 del 12-11-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 38 della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo e disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi – Legge europea regionale 2013), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-26 febbraio 2014, depositato in cancelleria il 4 marzo 2014 ed iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2014.

Udito nell'udienza pubblica del 7 ottobre 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 38 (Promozione e pubblicizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo) della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2009/128/CE e della direttiva 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo, e Disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi – Legge europea regionale 2013), in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione in quanto, prevedendo un finanziamento di euro 5.573.000,00 a favore della Società abruzzese gestione aeroporto s.p.a. (SAGA), porrebbe in essere un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) senza aver previamente notificato il relativo progetto alla Commissione europea, come richiesto dall'art. 108, par. 3, TFUE.

In particolare, la disposizione in esame prevede: «1. Nel rispetto della normativa sugli aiuti di Stato di cui agli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) la Regione promuove interventi di valorizzazione del territorio attraverso un Programma di promozione e pubblicizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo (di seguito Programma). 2. Il Programma è approvato dalla Giunta regionale, su proposta della Direzione regionale competente in materia di turismo, che lo elabora di concerto con la Direzione regionale competente in materia di Trasporti, sulla base di un progetto presentato dalla Società di gestione dei servizi aeroportuali a prevalente capitale pubblico Saga S.p.a. (di seguito Saga). 3. Per il finanziamento del Programma, pari ad euro 5.573.000,00 per l'anno 2013, si fa fronte con le risorse stanziare nel Bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente sulla UPB 06.02.004 Capitolo di spesa 242422. 4. Ai fini della copertura degli oneri di cui al comma 3 al Bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente sono apportate le seguenti variazioni in termini di competenza e di cassa: a) UPB 02.02.008 Capitolo di spesa 12352, in diminuzione di euro 5.573.000,00; b) UPB 06.02.004 Capitolo di spesa 242422, in aumento di euro 5.573.000,00. 5. Per le annualità successive al 2013 gli oneri derivanti dall'applicazione del presente articolo sono determinati con legge di bilancio, ai sensi della L.R. 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo). 6. L'erogazione del contributo è subordinata alla presentazione della seguente documentazione: a) dichiarazione sostitutiva di atto notorio resa ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) dal rappresentante legale della società Saga attestante: 1) la realizzazione delle azioni contenute in conformità al Programma approvato dalla Giunta regionale; 2) il rendiconto analitico delle spese sostenute nonché la regolarità, corrispondenza e completezza dei documenti giustificativi delle spese con i costi

sostenuti e dichiarati; 3) l'impegno a tenere a disposizione, esibire e trasmettere dietro richiesta da parte della Direzione competente tutti gli originali dei documenti di spesa e ogni altro documento utile all'accertamento e al controllo delle dichiarazioni sostitutive inerenti l'attuazione del Programma; b) dichiarazione sostitutiva resa dal legale rappresentante della Saga ai sensi degli articoli 47 e 76 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 con cui si attesta che la Saga non ha ricevuto altri finanziamenti europei, nazionali o regionali per gli interventi indicati nel progetto di cui al comma 2; c) certificazione contabile di cui alla legge regionale 27 giugno 1986, n. 22 (Certificazione di regolarità contabile per gli enti beneficiari di contributi regionali); d) relazione finale contenente la descrizione delle azioni realizzate, il materiale prodotto e le campagne pubblicitarie effettuate. 7. Il contributo è erogato in due rate: a) la prima, a titolo di anticipazione, previa richiesta da parte della Saga e nei limiti della misura massima del 50% del suo ammontare, a seguito dell'approvazione del Programma di cui ai commi 1 e 2; b) la seconda, a saldo, su richiesta della Saga, corredata della documentazione di cui al comma 4 e di dettagliata relazione, approvata dal Consiglio di Amministrazione della Saga, che illustra lo stato di attuazione del Programma, i risultati attesi e quelli conseguiti. 8. In caso di mancata attuazione del Programma, la Saga restituisce alla Regione la rata del contributo ricevuto a titolo di anticipazione; in caso di parziale attuazione del Programma, il contributo da erogare a saldo è proporzionalmente ridotto. 9. In sede di liquidazione a saldo del contributo, sono ammesse variazioni delle singole voci di spesa indicate nel Programma, fino al limite massimo del 20%, fermo rimanendo l'ammontare complessivo finanziato. 10. La Regione revoca il contributo in caso di non veridicità delle dichiarazioni contenute nella documentazione prodotta o di accertamento di gravi irregolarità nell'attuazione del Programma».

Successivamente, l'art. 7 della legge della Regione Abruzzo 27 marzo 2014, n. 14 – recante «Modifiche alla L.R. 13 gennaio 2014, n. 7 “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2014)”, modifiche alla L.R. 28 aprile 2000, n. 77 (Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo), alla L.R. n. 5/1999, alla L.R. n. 3/2014, alla L.R. n. 8/2014 e Norme per la ricostituzione del capitale sociale della Saga S.p.a.» – ha abrogato la norma impugnata ed ha previsto un nuovo intervento a favore della SAGA. In particolare, il citato art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014 dispone: «1. Ai sensi dell'art. 2447 del codice civile la Regione concorre alla ricostituzione del capitale sociale della SAGA S.p.a. per l'importo massimo di euro 2.539.000,00 proporzionalmente alla quota di partecipazione al capitale sociale. 2. È autorizzato l'esercizio del diritto di prelazione ai sensi dell'art. 2441 del codice civile fino all'importo massimo di euro 3.433.000,00 corrispondente alle quote non sottoscritte e date in opzione agli altri soci che partecipano al capitale sociale della SAGA S.p.a. 3. Ai fini della copertura degli oneri di cui al comma 1, al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente sono apportate le seguenti variazioni di competenza e di cassa: a) UPB 02.02.008 - capitolo di spesa 12352, in diminuzione di € 5.972.000,00; b) UPB 06.02.004 - capitolo di spesa 242422, in aumento di € 5.972.000,00. 4. Gli articoli 38 (Aeroporto d'Abruzzo) e 39 (Disposizioni transitorie) della L.R. 18 dicembre 2013, n. 55 sono abrogati».

Il comma 3 del citato art. 7 è stato poi sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 30 luglio 2014, n. 34 (Modifica all'articolo 7 della legge regionale 27 marzo 2014, n. 14), con la seguente disposizione: «Agli oneri di

cui al presente articolo, quantificati in euro 5.972.000,00, si provvede mediante impiego delle disponibilità a valere sulle risorse relative ai trasferimenti per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, ai sensi della Deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica 5 novembre 1999, n. 175 (Criteri e modalità per il conferimento alle regioni di funzioni del CIPE, del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e della Cassa di Risparmio di Roma e del Banco di Sicilia, del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e della Cassa di Risparmio di Roma e del Banco di Sicilia, del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e della Cassa di Risparmio di Roma e del Banco di Sicilia) UPB 02.02.008 – Capitolo di spesa 12352».

In sostanza, la prima modifica normativa ha sostituito l'originario contributo con due tipologie di intervento – la ricostituzione del capitale sociale ed il finanziamento del diritto di prelazione – mentre la seconda ne ha modificato la fonte di finanziamento.

2.– Occorre preliminarmente verificare se per effetto del richiamato *ius superveniens* – che non ha formato oggetto di autonoma impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri – sia cessata la materia del contendere.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, le condizioni richieste per la cessazione della materia del contendere sono la «sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso soddisfacente della pretesa avanzata con il ricorso [...] e la] mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate» (sentenza n. 87 del 2014; in senso conforme, ex multis, sentenze n. 300 del 2012; n. 193 del 2012; n. 32 del 2012 e n. 325 del 2011). Quanto alla seconda condizione, non vi è certezza circa la mancata applicazione dell'art. 38 della legge reg. Abruzzo n. 55 del 2013. In ordine alla questione inerente alla satisfattività della prima disposizione sopravvenuta, occorre stabilire se la norma inerente alla ricostituzione del capitale ed all'esercizio del diritto di prelazione non sia affetta dallo stesso vizio della mancata previa notifica alla Commissione europea, denunciato dal ricorrente con riguardo alla disposizione originaria.

Nel descritto contesto, la verifica spettante a questa Corte riguarda l'ascrivibilità della fattispecie alla nozione di aiuto di Stato, poiché – quanto all'esame nel merito – i giudici nazionali si devono limitare all'«accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell'avvenuta notifica alla Commissione del progetto di aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale, ivi compresa questa Corte, ha una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto (sentenza n. 185 del 2011) ed in particolare se i soggetti pubblici conferenti gli aiuti rispettino adempimenti e procedure finalizzate alle verifiche di competenza della Commissione europea» (sentenza n. 299 del 2013).

A tal fine è utile ricordare che secondo questa Corte «i requisiti costitutivi di detta nozione, individuati dalla legislazione e dalla giurisprudenza comunitaria, possono essere così sintetizzati: a) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato; b) idoneità di tale intervento ad incidere sugli scambi tra Stati membri; c) idoneità dello stesso a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 17 novembre 2009, C-169/08); d) dimensione dell'intervento superiore alla soglia economica che determina la sua configurabilità come aiuto “de minimis” ai sensi del regolamento della Commissione n. 1998/2006, del 15 dicembre 2006 (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore «de minimis»)» (sentenza n. 299 del 2013).

3.– Alla luce di quanto premesso e per quanto in prosieguo analiticamente argomentato, la questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. è fondata. Inoltre, non avendo lo *ius superveniens* carattere satisfattivo, deve essere disposto il trasferimento della stessa sull'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014.

3.1.– Quanto all'art. 38 della legge reg. Abruzzo n. 55 del 2013, è evidente che l'intervento ivi previsto risulta analogo a quello, consistente in un contributo per la «Valorizzazione ed internazionalizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo», già dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 299 del 2013.

Vale, per la disposizione in esame, quanto osservato con la richiamata decisione: «la norma impugnata preved[e] un'agevolazione in astratto riconducibile alla categoria degli aiuti di Stato. [... La] Regione Abruzzo rientra certamente tra i soggetti onerati – ai sensi dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012 – della notifica del progetto di aiuto alla Commissione europea e della contestuale trasmissione di una scheda sintetica della misura notificata alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche europee. Per quel che concerne l'ammontare dell'agevolazione attribuita all'aeroporto d'Abruzzo, essa risulta nettamente superiore al massimo consentito (euro 200.000,00 complessivi in tre esercizi finanziari) entro il quale l'intervento può essere qualificato “de minimis” e, conseguentemente, sottratto alle procedure di verifica preventiva di pertinenza della Commissione europea. Infine, sotto il profilo dell'accertamento se il soggetto pubblico conferente l'aiuto abbia rispettato adempimenti e procedure finalizzate alla previa verifica di competenza della Commissione europea – accertamento di spettanza del giudice nazionale – risulta di palmare evidenza che la Regione Abruzzo ha adottato un atto definitivo di concessione del contributo senza aver preventivamente sottoposto progetto, modalità e contenuto alla predetta Commissione, in ossequio al combinato dell'art. 108, paragrafo 3, TFUE e dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012» (sentenza n. 299 del 2013).

In definitiva, la disposizione impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri costituisce una sostanziale riproduzione di quella già ritenuta lesiva del parametro costituzionale in questa sede invocato. L'art. 38 della legge reg. Abruzzo n. 55 del 2013, nell'attribuire un finanziamento a favore dell'aeroporto d'Abruzzo di euro 5.573.000,00, senza notifica del progetto di legge alla Commissione europea, si poneva, pertanto, in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. e con l'art. 108, paragrafo 3, TFUE.

3.2.– Tenuto conto che la disposizione impugnata prevedeva un contributo per finanziare un programma di «Promozione e pubblicizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo» e che il sopravvenuto art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014 dispone un finanziamento per due distinte operazioni consistenti nella ricostituzione del capitale della SAGA, di cui la Regione è socia, e nell'autorizzazione all'esercizio del diritto di prelazione sulle quote date in opzione agli altri soci e da questi non sottoscritte, i requisiti precedentemente indicati per la configurabilità dell'ipotesi di aiuto di Stato permangono pur nel mutato contesto giuridico.

Infatti, quanto agli elementi soggettivo ed oggettivo dell'aiuto, è sufficiente rilevare che la Regione è un'articolazione dello Stato, la quale ha destinato con gli interventi in esame risorse pubbliche ad un operatore economico operante nel mercato del trasporto aereo.

È altresì chiaro che, al pari di quelli previsti dall'articolo abrogato, anche gli interventi disposti dalla norma sopravvenuta sono potenzialmente idonei ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri ed a concedere un vantaggio all'ente beneficiario, che vedrebbe incrementata la sua competitività non per effetto di una razionalizzazione dei costi e dei ricavi, bensì attraverso il conferimento pubblico di risorse destinate alla ricostituzione del capitale della società e all'esercizio del diritto di prelazione sulle quote degli altri soci rimaste non optate.

Infine, l'entità complessiva dei due nuovi interventi – oltre che maggiore di quella dell'abrogato contributo – è certamente superiore alla soglia economica minima fissata dal regolamento della Commissione (CE) n. 1998/06, aiuto «de minimis».

È opportuno in proposito ricordare che nella legislazione e nella giurisprudenza comunitaria la nozione di aiuto di Stato risulta molto estesa e di natura complessa. In particolare, con riguardo alla fattispecie in esame – fermo restando che qualsiasi trasferimento di risorse, in via diretta o indiretta, ad un'impresa privata o pubblica, è idoneo ad essere configurato come aiuto non compatibile ai sensi del citato art. 107, paragrafo 1, TFUE – sia la Corte di giustizia (ex plurimis, sentenza C.G.C.E. 16 maggio 2002, in causa C-482/89, Stardust Marine, n. 70) che la Commissione europea (da ultimo la Comunicazione «Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree» 2014/C 99/03) hanno affermato il cosiddetto criterio dell'investitore privato, secondo cui nei confronti delle imprese pubbliche, categoria alla quale appartiene la SAGA, la condotta imprenditoriale dello Stato o delle sue articolazioni territoriali deve uniformarsi a quella dell'imprenditore privato, che è, in linea di principio, diretta a conseguire un profitto. Cosicché gli interventi dell'investitore pubblico devono, comunque, ispirarsi ai criteri di scelta di un gruppo imprenditoriale privato nel perseguimento di una politica strutturale, globale o settoriale, secondo logiche di profitto.

Al di là del giudizio di merito sulla compatibilità dell'aiuto, di spettanza della Commissione europea, è opportuno sottolineare come nel caso in esame le operazioni societarie finanziate dall'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014 non appaiono obbligate ai sensi del vigente codice civile, né risulta in alcun modo che l'accollo delle perdite di esercizio sia improntato a prospettive di redditività.

Alla luce delle esposte considerazioni, il legislatore regionale non si è limitato a disporre l'abrogazione dell'art. 38, ma ha introdotto una nuova disciplina, la quale, attraverso il ricorso a diversi istituti giuridici, persegue, in concreto, le medesime finalità della disposizione impugnata e presenta, per questa ragione, un'identica connotazione elusiva del precetto comunitario invocato dal ricorrente.

Con riferimento all'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014 deve essere, quindi, confermato l'orientamento di questa Corte secondo cui «il principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione non tollera che, attraverso l'uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre una proposizione normativa di contenuto [equivalente] a quella impugnata e nel contempo sottrarla al già instaurato giudizio di legittimità costituzionale. Si impone pertanto in simili casi il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive nel suo immutato contenuto precettivo» (sentenza n. 272 del 2009).

Poiché, nella specie, ricorrono tali condizioni – avendo, come si è detto, la Regione sostituito il testo originario con una variante avente analogo contenuto lesivo del precetto comunitario – le censure proposte in riferimento all'art. 38 della

legge reg. Abruzzo n. 55 del 2013 debbono ritenersi trasferite al nuovo testo, con la conseguente pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della reg. Abruzzo n. 14 del 2014 per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

4.– In difetto di prova della mancata applicazione della norma originariamente impugnata, si rende necessaria, nonostante il trasferimento della questione sull'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014, la dichiarazione di illegittimità anche dell'art. 38 della legge reg. Abruzzo n. 55 del 2013.

5.– In considerazione dell'inscindibile connessione esistente con le norme oggetto della presente declaratoria d'incostituzionalità, quest'ultima deve essere estesa in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), all'art. 1, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2014, il quale ha stabilito un diverso finanziamento dei caducati interventi previsti dall'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 38 della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2009/128/CE e della direttiva 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo, e Disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi – Legge europea regionale 2013);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Abruzzo 27 marzo 2014, n. 14, recante «Modifiche alla L.R. 13 gennaio 2014, n. 7 “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2014)”, modifiche alla L.R. 28 aprile 2000, n. 77 (Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo), alla L.R. n. 5/1999, alla L.R. n. 3/2014, alla L.R. n. 8/2014 e Norme per la ricostituzione del capitale sociale della Saga S.p.a.»;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 30 luglio 2014, n. 34 (Modifica all'articolo 7 della legge regionale 27 marzo 2014, n. 14).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2014.

Paolo Maria NAPOLITANO, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2014.

Sentenza: 3 novembre 2014, n. 255

Materia: sistema di impugnativa delle leggi delle regioni a statuto speciale

Parametri invocati: art. 127 della Costituzione e art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Commissario dello Stato per la Regione siciliana

Oggetto: art. 4 della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 579-607 stralcio I-623 (Disposizioni finanziarie urgenti per l'anno 2013 – Disposizioni varie), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 19 novembre 2013

Esito: Illegittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), limitatamente alle parole «*Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana,*»

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha promosso, in riferimento agli articoli 3, 51, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, e 81, quarto comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 579-607 stralcio I-623 (Disposizioni finanziarie urgenti per l'anno 2013 – Disposizioni varie), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 19 novembre 2013. Nel corso del giudizio, la Corte costituzionale ha sollevato, disponendone la trattazione innanzi a sé, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), nella parte in cui esclude le leggi della Regione Sicilia dal controllo previsto dall'art. 127 Cost., per contrasto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

La Corte ha ritenuto fondata la questione. Infatti, secondo il suo costante orientamento, l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e le disposizioni della legge appena citata sono destinate a prevalere sugli statuti speciali di autonomia e sono evocabili «*solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle, da considerarsi (per la singola Provincia autonoma o Regione speciale) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione*» (sentenza n. 103 del 2003). Nel caso in esame, i due sistemi di controllo delle leggi regionali, l'uno previsto dalla disciplina costituzionale, l'altro da quella statutaria speciale, sono chiamati a svolgere la medesima funzione e sono pertanto comparabili alla stregua del criterio di

preferenza, introdotto dal parametro costituzionale evocato nel presente giudizio. Pertanto la disciplina del controllo e dell'impugnazione delle leggi regionali costituisce misura idonea per la valutazione comparativa ai fini dell'individuazione del sistema che garantisce il maggior grado di autonomia.

Sul punto, nella sentenza n. 38 del 1957, dopo aver affermato che le competenze dell'Alta Corte per la Regione siciliana sono state assorbite dalla giurisdizione costituzionale, la Corte ha osservato che *«le particolari forme e condizioni di autonomia di cui è parola nell'art. 116 della Costituzione [...] giustificano le particolarità dell'impugnazione delle leggi regionali siciliane [...] e dei termini relativi»*, cosicché *«l'esistenza di un organo speciale autorizzato a promuovere le questioni di legittimità – il Commissario dello Stato – e i termini più brevi che l'art. 28 stabilisce, perché l'impugnativa sia valida, bene si inseriscono nella particolare forma di autonomia riconosciuta alla Regione siciliana»*. Da ciò segue che la Corte ha riconosciuto, allora, la conformità a Costituzione della disciplina speciale, con ciò comparando i due sistemi di controllo rispettivamente riservati alle leggi delle Regioni di diritto comune, da un lato, e alle leggi della Regione siciliana, dall'altro. Analogo criterio di preferenza è stato applicato nella sentenza n. 545 del 1989, con la quale la Corte ha ritenuto non più operante la competenza del Commissario dello Stato circa l'impugnazione delle leggi e dei regolamenti statali, raffrontando i due regimi di controllo sulle leggi: la Corte ha affermato che il sistema di garanzie fissato dallo statuto siciliano *«non si giustifica certamente più nell'ambito di un ordinamento costituzionale quale quello attuale, dove il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, ordinarie e speciali, risulta completamente delineato e regolato nonché garantito attraverso un sistema di giustizia costituzionale ispirato a valori unitari»*.

Stando ai precedenti sopra richiamati e soprattutto in considerazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che espressamente prevede l'introduzione della *«clausola di maggior favore»* ai fini della più compiuta garanzia dell'autonomia speciale, la Corte è tenuta ad effettuare la comparazione tra i due regimi di controllo delle leggi regionali. L'orientamento costante della giurisprudenza della Corte, ricorrendo al richiamato criterio della prevalenza, ha determinato l'estensione dell'art. 127 Cost. alle altre Regioni ad autonomia differenziata e alle Province autonome, stante la comparabilità dei differenti regimi di controllo di costituzionalità delle loro leggi rispetto alla sopravvenuta disciplina costituzionale. Giova, in particolare, il richiamo alle decisioni relative alla Provincia autonoma di Bolzano, nelle quali non ha rappresentato ostacolo all'estensione della disciplina relativa ai giudizi in via principale, prevista per le Regioni di diritto comune, la circostanza che l'art. 55 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) preveda un peculiare sistema di controllo delle leggi regionali e provinciali (sentenze n. 408 e n. 533 del 2002).

Nelle pronunce da ultimo richiamate, la disciplina statutaria speciale, previgente all'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, non ha impedito alla Corte di effettuare la comparazione tra i due sistemi di controllo sulle leggi regionali.

Orbene, anche in base alla costante interpretazione che ha inteso come meramente ordinatorio il termine di venti giorni previsto dall'art. 29 dello statuto di autonomia per la definizione del giudizio (sentenze n. 9 del 1958 e n. 112 e 38 del 1957), il sistema di controllo vigente per le leggi della Regione siciliana si configura come preventivo. Che esso sia strutturalmente tale è stato, del resto, riconosciuto dalla sentenza n. 13 del 1983, avendo la Corte sostanzialmente affermato che

l'efficacia delle sue pronunce, in esito allo speciale sistema di controllo previsto dalle norme statutarie siciliane, non può subire disallineamenti di carattere temporale. Da quanto detto segue che il peculiare controllo di costituzionalità delle leggi della Regione siciliana – strutturalmente preventivo – è caratterizzato da un minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost. Al riguardo, la Corte ha infatti affermato che «*la soppressione del meccanismo di controllo preventivo delle leggi regionali, in quanto consente la promulgazione e l'entrata in vigore della legge regionale [...] si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia*» (*ex plurimis*, ordinanza n. 377 del 2002).

Sulla base della richiamata giurisprudenza della Corte, per effetto del sopra citato articolo 10 della legge cost. n. 3/2001, si estende anche alla Regione siciliana il sistema di impugnativa delle leggi regionali previsto dal riformato articolo 127 della Costituzione, considerato che questo regime, alla stregua della sopra citata «*clausola di maggior favore*», configura una «*forma di autonomia più ampia*» rispetto al sistema di impugnazione attualmente in vigore per le leggi siciliane (sentenze n. 408 e n. 533 del 2002, nonché ordinanza n. 377 del 2002). La Corte rileva che questa estensione è, al momento, impedita proprio dalla norma della cui legittimità costituzionale si dubita e che pertanto deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge n. 131 del 2003, limitatamente alle parole «*Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana,*».

La dichiarazione di illegittimità costituzionale del frammento normativo che manteneva fermo il particolare sistema di controllo delle leggi siciliane ha reso non più operanti le norme statutarie relative alle competenze del Commissario dello Stato nel controllo delle leggi siciliane, alla stessa stregua di quanto affermato dalla Corte con riguardo a quelle dell'Alta Corte per la Regione siciliana (sentenza n. 38 del 1957), nonché con riferimento al potere del Commissario dello Stato circa l'impugnazione delle leggi e dei regolamenti statali (sentenza n. 545 del 1989).

Pertanto gli artt. 27 (per la perdurante competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le delibere legislative dell'Assemblea regionale siciliana), 28, 29 e 30 dello statuto di autonomia non trovano più applicazione, per effetto dell'estensione alla Regione siciliana del controllo successivo previsto dagli artt. 127 Cost. e 31 della legge n. 87 del 1953 per le Regioni a statuto ordinario, secondo quanto già affermato dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte per le altre Regioni ad autonomia differenziata e per le Province autonome.

Corte costituzionale - Questioni di legittimità costituzionale in via principale - Regime di controllo delle leggi regionali siciliane. - Legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), art. 31, comma 2, come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.48 del 19-11-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), promosso dalla Corte costituzionale, con ordinanza del 7 maggio 2014 iscritta al n. 96 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Udito nella camera di consiglio dell'8 ottobre 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza n. 114 del 2014 (registrata al n. 96 del 2014) la Corte ha sollevato, disponendone la trattazione innanzi a sé, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), in riferimento all'art. 127 della Costituzione e all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). La disposizione è impugnata nella parte in cui esclude le leggi della Regione siciliana dal controllo previsto dall'art. 127 Cost., per contrasto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

2.– Occorre premettere che il regime del controllo delle leggi delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano è mutato a seguito dell'entrata in vigore del titolo V della parte seconda della Costituzione, per effetto dell'evocato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, il quale prevede che «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di questa Corte, la richiamata «clausola di maggior favore» impone di svolgere un confronto fra gli istituti previsti dagli statuti speciali e le analoghe previsioni contenute nel titolo V della parte seconda della Costituzione, al fine di compiere un giudizio di preferenza, nel momento della loro applicazione, privilegiando le norme costituzionali che prevedono forme di autonomia «più ampie» di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie (ex plurimis, sentenze n. 303 del 2007, n. 175 del 2006, n. 145 del 2005, n. 236 del 2004, n. 314, n. 274, n. 103 e n. 48 del 2003 e n. 408 del 2002, nonché ordinanza n. 377 del 2002).

Quanto al controllo di costituzionalità sulle leggi degli enti territoriali dotati di autonomia particolare, tale comparazione è risultata possibile nei casi in cui si è trattato di valutare il rapporto tra la disciplina dell'impugnazione preventiva delle delibere legislative regionali e provinciali prevista da norme statutarie speciali e

quella del vigente art. 127 Cost. Quest'ultimo, prevedendo un controllo successivo da parte della Corte costituzionale, promosso dal Governo entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge, è stato ritenuto da questa Corte rispondente a una logica di maggiore garanzia dell'autonomia legislativa regionale, rispetto al procedimento di controllo preventivo, previsto dalle norme statutarie speciali analogamente a quanto disposto dal previgente art. 127 Cost. (sentenze n. 533, n. 408 e n. 65 del 2002, nonché ordinanza n. 377 del 2002).

In particolare, i richiamati procedimenti sono stati considerati confrontabili sotto il profilo della più o meno ampia garanzia in favore dell'autonomia regionale, stante l'ingerenza che l'originaria disciplina costituzionale consentiva al Governo di esercitare nel procedimento legislativo regionale (ex plurimis, sentenza n. 314 del 2003).

Ben diverso il controllo previsto dal vigente art. 127 Cost., che risulta totalmente esterno al procedimento legislativo regionale, il quale si svolge secondo le regole ordinarie e si conclude con la promulgazione e la pubblicazione della legge regionale, indipendentemente da eventuali rilievi del Governo; rilievi che «possono tradursi esclusivamente, dopo l'entrata in vigore della legge, in censure di illegittimità costituzionale per "eccesso di competenza", di fronte alla Corte costituzionale» (la già citata sentenza n. 314 del 2003).

Pertanto, in base alla summenzionata «clausola di maggior favore», questa Corte, effettuando la comparazione fra i due sistemi di controllo delle leggi regionali, ha affermato che trova applicazione quello più favorevole all'autonomia, estendendo progressivamente il regime di controllo sulle leggi delle Regioni a statuto ordinario previsto dall'art. 127 Cost. alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, atteso che «la soppressione del meccanismo di controllo preventivo» e l'applicazione della disciplina costituzionale richiamata «si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia» (sentenza n. 408 del 2002; nonché ordinanza n. 377 del 2002) e «realizza una forma più ampia di autonomia» (sentenza n. 533 del 2002).

La Corte, nelle decisioni relative al controllo sulle leggi delle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (ordinanza n. 377 del 2002) e Friuli-Venezia Giulia (ordinanza n. 65 del 2002), nonché della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano (sentenza n. 408 del 2002), ha pertanto ritenuto che il sistema di controllo successivo garantisca forme di autonomia più ampie rispetto a quello preventivo, facendo venir meno il potere di condizionamento dell'Esecutivo sull'attività legislativa delle Regioni (sentenze n. 533 e n. 408 del 2002; nonché ordinanza n. 377 del 2002).

3.– Tanto premesso, bisogna altresì rammentare che, per quanto riguarda la Regione siciliana, l'art. 9, comma 1, della legge n. 131 del 2003, impugnato nell'odierno giudizio, sostituendo l'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, fa espressamente salva «la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana».

Detto regime di controllo delle leggi siciliane, delineato dal medesimo statuto di autonomia, era originariamente contrassegnato dai seguenti caratteri principali: competenza dell'Alta Corte per la Regione siciliana, composta di membri «nominati in pari numero dalle Assemblee legislative dello Stato e della Regione» (art. 24), a giudicare «sulla costituzionalità: a) delle leggi emanate dall'Assemblea regionale, b) delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, rispetto al presente statuto ed ai fini della efficacia dei medesimi entro la Regione» (art. 25); competenza dell'Alta Corte

a giudicare «dei reati compiuti dal Presidente e dagli Assessori regionali nell'esercizio delle funzioni di cui al presente Statuto, ed accusati dall'Assemblea regionale» (art. 26); competenza del Commissario dello Stato a promuovere «presso l'Alta Corte» i giudizi su leggi e regolamenti dello Stato, sulle leggi regionali, sulle accuse a Presidente e Assessori regionali (art. 27); termini molto brevi per il controllo delle leggi regionali: cinque giorni per l'impugnazione da parte del Commissario dello Stato e venti giorni per la decisione dell'Alta Corte, con facoltà di promulgazione, trascorsi trenta giorni dall'impugnazione, da parte del Presidente della Regione (artt. 28 e 29); termini più ampi (trenta giorni) per il Commissario dello Stato e il Presidente della Regione per impugnare le leggi e i regolamenti dello Stato (art. 30).

Occorre altresì ricordare che il richiamato sistema di controllo delle leggi regionali è stato profondamente mutato dalla giurisprudenza di questa Corte.

Con la sentenza n. 38 del 1957, in base al principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, questa Corte ha ritenuto assorbite nella propria competenza a giudicare sulla legittimità costituzionale delle leggi, statali e regionali, le competenze per l'innanzi esercitate sulle medesime materie dall'Alta Corte, relativamente ai rapporti tra lo Stato e la Regione siciliana. Con le sentenze n. 38 e n. 112 del 1957, e con la sentenza n. 9 del 1958, questa Corte ha ripetutamente statuito che il termine di venti giorni di cui al primo comma dell'art. 29 dello statuto di autonomia, ai fini della definizione del giudizio di costituzionalità, ha carattere meramente ordinatorio. Con la sentenza n. 6 del 1970, sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi gli artt. 26 e 27 dello statuto della Regione siciliana, relativamente alla residua competenza penale dell'Alta Corte circa i reati del Presidente e degli Assessori regionali – peraltro, sino a quel momento, mai concretamente esplicitasi – affermando, tra l'altro, questa Corte, che «contrastano con la Costituzione, nel loro insieme, tutte le norme relative all'Alta Corte, perché in uno Stato unitario, anche se articolantesi in un largo pluralismo di autonomie (art. 5 della Costituzione), il principio della unità della giurisdizione costituzionale non può tollerare deroghe di sorta». Con la sentenza n. 545 del 1989, la Corte, accogliendo l'eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del ricorso proposto dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana avverso una disposizione contenuta in un decreto-legge, ha ritenuto non più operante la competenza – sino a quel momento, peraltro, mai esercitata – di impugnare leggi e regolamenti dello Stato a tutela del rispetto dello statuto siciliano, secondo gli artt. 27 e 30 dello statuto speciale. Questo speciale potere di impugnativa doveva quindi considerarsi caducato a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e del conseguente assorbimento delle attribuzioni conferite dallo statuto speciale all'Alta Corte nella competenza generale assegnata dalla stessa Costituzione alla Corte costituzionale. Peraltro, detto potere di impugnativa «se si poteva ben giustificare nella fase di primo impianto dell'ordinamento siciliano, quando, in assenza di un sistema di garanzie definitivamente fissate in sede costituzionale, si tendeva ad individuare nel Commissario il garante imparziale del “patto di autonomia” tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale – non si giustifica certamente più nell'ambito di un ordinamento costituzionale quale quello attuale, dove il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, ordinarie e speciali, risulta completamente delineato e regolato nonché garantito attraverso un sistema di giustizia costituzionale ispirato a principi unitari».

Sicché, alla stregua delle menzionate decisioni di questa Corte, ciò che residuava del sistema di controllo sulle leggi delineato dallo statuto speciale era

costituito dal carattere preventivo del controllo sulle leggi regionali, dalla previsione del Commissario dello Stato per la Regione siciliana quale titolare del potere di loro impugnazione, dal termine di cinque giorni per esercitarlo e dalla facoltà del Presidente della Regione di promulgare la legge decorsi trenta giorni dall'impugnazione qualora entro venti giorni non fosse intervenuta decisione di questa Corte.

Pertanto, il regime di controllo delle leggi della Regione siciliana era divenuto, quanto agli aspetti principali, sostanzialmente analogo a quello allora previsto per le leggi delle altre Regioni ad autonomia speciale e ordinaria, tutte soggette a un sistema di controllo preventivo.

Nondimeno, vigente l'originario titolo V della parte seconda della Costituzione, il sistema di controllo delle leggi siciliane presentava alcuni spazi di maggiore autonomia, non essendo previsto il rinvio all'organo legislativo regionale per un secondo esame e ben potendo il Presidente della Regione promulgare le leggi decorsi trenta giorni dalla loro impugnazione.

Nel periodo immediatamente successivo all'approvazione del vigente titolo V e del citato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (che aveva disposto in attesa dell'adeguamento degli statuti speciali ai sopravvenuti parametri costituzionali sull'autonomia regionale), è intervenuta la sentenza n. 314 del 2003, emessa posteriormente all'entrata in vigore della disposizione censurata nell'odierno giudizio e in costanza dell'elaborazione di una proposta di revisione dello statuto speciale da parte dell'Assemblea regionale siciliana, rivolta al Parlamento; revisione che non ha mai concluso il suo iter di formazione.

Con la summenzionata pronuncia, la Corte ha deciso la questione degli effetti del richiamato art. 127 Cost. sul peculiare sistema di controllo delle leggi siciliane in diffinità da quanto, nel corso dell'anno precedente, era stato affermato per gli altri enti ad autonomia speciale, concludendo per la perdurante applicabilità delle norme statutarie. Ciò in ragione dell'«eccentricità» del procedimento previsto dallo statuto di autonomia, che precluderebbe a questa Corte di poter decidere, con un giudizio di merito, sulla preferibilità dei differenti sistemi di impugnazione, atteso che «si tratta di sistemi essenzialmente diversi, che non si prestano a essere graduati alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10» (sentenza n. 314 del 2003).
4.– Con l'ordinanza di rimessione della presente questione di legittimità costituzionale la Corte ha ritenuto che la questione meriti di essere riesaminata. Siffatta valutazione permane anche nell'odierno giudizio.

4.1.– Quanto alla rilevanza della questione sollevata, occorre anzitutto osservare che, ai fini della risoluzione della questione di legittimità costituzionale oggetto del giudizio a quo, assume carattere pregiudiziale il profilo dell'ammissibilità dell'impugnazione, da parte del Commissario dello Stato per la Regione siciliana, delle norme delle delibere legislative approvate dall'Assemblea regionale siciliana, allo stesso pervenute ai sensi dell'art. 28 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), il quale dispone che «Le leggi dell'Assemblea regionale sono inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissario dello Stato, che entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti l'Alta Corte». Da ciò infatti deriva la perdurante applicabilità del peculiare controllo di conformità a Costituzione delle delibere legislative siciliane.

Bisogna altresì rammentare che l'art. 9 della legge n. 131 del 2003 è entrato in vigore in data anteriore alla sentenza n. 314 del 2003, nella quale, tra l'altro,

questa Corte ha espressamente affermato che «il sistema di impugnativa delle leggi siciliane previsto dallo Statuto speciale resta tuttora applicabile, come riconosciuto [...] anche dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131» (sentenza n. 314 del 2003, punto 3 del Considerato in diritto).

Da quanto detto segue la rilevanza della questione in esame, poiché la disposizione censurata, nella parte in cui esclude le leggi della Regione siciliana dal controllo previsto dall'art. 127 Cost., preclude l'accertamento dell'eventuale cedevolezza delle norme statutarie e la conseguente applicazione del sistema di controllo delle leggi regionali più favorevole all'autonomia. Sicché la questione sollevata nell'odierno giudizio si configura, secondo quanto richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte, come pregiudiziale e strumentale per definire la questione di legittimità costituzionale principale (ex plurimis, sentenza n. 195 del 1972; nonché ordinanze n. 42 del 2001, n. 197 e n. 183 del 1996, n. 297 e n. 225 del 1995, n. 294 del 1993 e n. 378 del 1992).

4.2.– Nel merito, la questione è fondata.

Secondo l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e il costante orientamento di questa Corte, le disposizioni della legge appena citata sono destinate a prevalere sugli statuti speciali di autonomia e sono evocabili «solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle, da considerarsi (per la singola Provincia autonoma o Regione speciale) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione» (sentenza n. 103 del 2003). Da ciò segue che l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 presuppone la diversità degli elementi costitutivi e dei tratti identificanti degli istituti comparati, rispettivamente previsti dalle norme costituzionali e da quelle statutarie, al fine di stabilire quali di essi risultino maggiormente vantaggiosi per l'autonomia. Sicché questa Corte, alla stregua della «clausola di maggior favore», allorquando si controverta di istituti chiamati a svolgere la medesima funzione, è tenuta ad effettuare il raffronto tra le norme costituzionali e quelle statutarie speciali (ex plurimis, sentenze n. 274 e n. 103 del 2003).

Nel caso in esame, i due sistemi di controllo delle leggi regionali, l'uno previsto dalla disciplina costituzionale, l'altro da quella statutaria speciale, sono chiamati a svolgere la medesima funzione e sono pertanto comparabili alla stregua del più volte menzionato criterio di preferenza, introdotto dal parametro costituzionale evocato nel presente giudizio. Pertanto la disciplina del controllo e dell'impugnazione delle leggi regionali costituisce misura idonea per la valutazione comparativa ai fini dell'individuazione del sistema che garantisce il maggior grado di autonomia.

Al riguardo, occorre osservare che, già sotto la vigenza dell'originario titolo V della parte seconda della Costituzione, questa Corte ha comparato, in più pronunce, il meccanismo statutario relativo al controllo di costituzionalità delle leggi regionali siciliane con quello riservato dal previgente art. 127 Cost. alle Regioni di diritto comune.

Sul punto, nella sentenza n. 38 del 1957, dopo aver affermato che le competenze dell'Alta Corte per la Regione siciliana sono state assorbite dalla giurisdizione costituzionale, questa Corte ha osservato che «le particolari forme e condizioni di autonomia di cui è parola nell'art. 116 della Costituzione [...] giustificano le particolarità dell'impugnazione delle leggi regionali siciliane [...] e dei termini relativi», cosicché «l'esistenza di un organo speciale autorizzato a promuovere le questioni di legittimità – il Commissario dello Stato –, e i termini più

brevi che l'art. 28 stabilisce, perché l'impugnativa sia valida, bene si inseriscono nella particolare forma di autonomia riconosciuta alla Regione siciliana» (sentenza n. 38 del 1957). Da ciò segue che la Corte ha riconosciuto, allora, la conformità a Costituzione della disciplina speciale, con ciò comparando i due sistemi di controllo rispettivamente riservati alle leggi delle Regioni di diritto comune, da un lato, e alle leggi della Regione siciliana, dall'altro.

Analogo criterio di preferenza è stato applicato nella già richiamata sentenza n. 545 del 1989, con la quale questa Corte ha ritenuto non più operante la competenza del Commissario dello Stato circa l'impugnazione delle leggi e dei regolamenti statali. Con ciò raffrontando i due regimi di controllo sulle leggi, poiché questa Corte ha affermato che il sistema di garanzie fissato dallo statuto siciliano «non si giustifica certamente più nell'ambito di un ordinamento costituzionale quale quello attuale, dove il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, ordinarie e speciali, risulta completamente delineato e regolato nonché garantito attraverso un sistema di giustizia costituzionale ispirato a valori unitari».

Stando ai precedenti richiamati, tanto più alla stregua dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che espressamente prevede l'introduzione della «clausola di maggior favore» ai fini della più compiuta garanzia dell'autonomia speciale, la Corte è tenuta ad effettuare, nei termini sopra precisati, la già richiamata comparazione tra i due regimi di controllo delle leggi regionali.

Né l'argomento dell'«eccentricità» della peculiare disciplina statutaria siciliana può far premio sull'orientamento costante della giurisprudenza di questa Corte che, ricorrendo al richiamato criterio della prevalenza, ha determinato l'estensione dell'art. 127 Cost. alle altre Regioni ad autonomia differenziata e alle Province autonome, stante la comparabilità dei differenti regimi di controllo di costituzionalità delle loro leggi rispetto alla sopravvenuta disciplina costituzionale. Giova, in particolare, il richiamo alle decisioni relative alla Provincia autonoma di Bolzano, nelle quali non ha rappresentato ostacolo all'estensione della disciplina relativa ai giudizi in via principale, prevista per le Regioni di diritto comune, la circostanza che l'art. 55 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) preveda un peculiare sistema di controllo delle leggi regionali e provinciali (sentenze n. 408 e n. 533 del 2002).

Nelle pronunce da ultimo richiamate, la disciplina statutaria speciale, previgente all'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, non ha impedito a questa Corte di effettuare la comparazione tra i due sistemi di controllo sulle leggi regionali.

Orbene, anche in base alla costante interpretazione che ha inteso come meramente ordinatorio il termine di venti giorni, previsto dall'art. 29 dello statuto di autonomia per la definizione del giudizio (sentenze n. 9 del 1958 e n. 112 e 38 del 1957), il sistema di controllo vigente per le leggi della Regione siciliana si configura come preventivo. Che esso sia strutturalmente tale è stato, del resto, riconosciuto dalla sentenza n. 13 del 1983, avendo questa Corte allora sostanzialmente affermato che l'efficacia delle sue pronunce, in esito allo speciale sistema di controllo previsto dalle norme statutarie siciliane, non può subire disallineamenti di carattere temporale.

Da quanto detto segue che il peculiare controllo di costituzionalità delle leggi dello statuto di autonomia della Regione siciliana – strutturalmente preventivo – è caratterizzato da un minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost. Al riguardo, questa Corte ha infatti affermato che «la soppressione

del meccanismo di controllo preventivo delle leggi regionali, in quanto consente la promulgazione e l'entrata in vigore della legge regionale [...] si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia» (ex plurimis, ordinanza n. 377 del 2002).

Sulla base della richiamata giurisprudenza di questa Corte, per effetto del più volte menzionato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, deve pertanto estendersi anche alla Regione siciliana il sistema di impugnativa delle leggi regionali, previsto dal riformato art. 127 Cost., atteso che detto regime, alla stregua della summenzionata «clausola di maggior favore», configura una «forma di autonomia più ampia» rispetto al sistema di impugnazione attualmente in vigore per le leggi siciliane (sentenze n. 408 e n. 533 del 2002, nonché ordinanza n. 377 del 2002).

Siffatta estensione è, al momento, impedita proprio dalla norma della cui legittimità costituzionale si dubita; deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge n. 131 del 2003, limitatamente alle parole «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana,».

5.– La dichiarazione di illegittimità costituzionale del frammento normativo che manteneva fermo il particolare sistema di controllo delle leggi siciliane rende non più operanti le norme statutarie relative alle competenze del Commissario dello Stato nel controllo delle leggi siciliane, alla stessa stregua di quanto affermato da questa Corte con riguardo a quelle dell'Alta Corte per la Regione siciliana (sentenza n. 38 del 1957), nonché con riferimento al potere del Commissario dello Stato circa l'impugnazione delle leggi e dei regolamenti statali (sentenza n. 545 del 1989).

Sicché gli artt. 27 (per la perdurante competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le delibere legislative dell'Assemblea regionale siciliana), 28, 29 e 30 dello statuto di autonomia non trovano più applicazione, per effetto dell'estensione alla Regione siciliana del controllo successivo previsto dagli artt. 127 Cost. e 31 della legge n. 87 del 1953 per le Regioni a statuto ordinario, secondo quanto già affermato dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte per le altre Regioni ad autonomia differenziata e per le Province autonome.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), limitatamente alle parole «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana,».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2014.

Paolo Maria NAPOLITANO, Presidente
Sergio MATTARELLA, Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2014.

Sentenza: 5 novembre 2014, n. 259

Materia: edilizia

Parametri invocati: all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 7, comma 1, e 10, comma 6, fra loro in combinato disposto, nonché dell'art. 11, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 29 novembre 2013, n. 32 (Nuove disposizioni per il sostegno e la riqualificazione del settore edilizio e modifica di leggi regionali in materia di urbanistica ed edilizia). Articolo 11, commi 1 e 2, della medesima legge regionale

Esito:

1) inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, e 10, comma 6, della legge della Regione Veneto 29 novembre 2013, n. 32 (Nuove disposizioni per il sostegno e la riqualificazione del settore edilizio e modifica di leggi regionali in materia di urbanistica ed edilizia), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui in epigrafe;

2) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto n. 32 del 2013, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui in epigrafe;

3) non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto n. 32 del 2013, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui in epigrafe.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli articoli 7, comma 1, e 10, comma 6, fra loro in combinato disposto, nonché dell'art. 11, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 29 novembre 2013, n. 32 (Nuove disposizioni per il sostegno e la riqualificazione del settore edilizio e modifica di leggi regionali in materia di urbanistica ed edilizia).

In particolare, la parte ricorrente ritiene che gli articoli impugnati nella parte in cui consentono gli interventi di demolizione e ricostruzione anche in violazione delle prescrizioni più restrittive contenute negli atti di pianificazione di bacino le quali, ai sensi dell'art. 65, commi 4, 5 e 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.

152 (Norme in materia ambientale). La pianificazione di bacino ha carattere vincolante ed è sopraordinata ai piani territoriali ed ai programmi regionali.

L'Avvocatura dello Stato ritiene inoltre che l'art. 11, commi 1 e 2, della medesima legge regionale che ha eliminato il riferimento, in relazione agli interventi di ristrutturazione edilizia, all'obbligo di rispetto della sagoma dell'edificio preesistente siano in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost., nella parte in cui consentono, in relazione alle modifiche aventi ad oggetto beni immobili sottoposti a vincoli ai sensi 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), interventi di ristrutturazione edilizia che non rispettino il limite della sagoma dell'edificio preesistente, in tal modo violando la potestà esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali ed il principio fondamentale di governo del territorio contenuto nell'art. 3, comma 1, lettera d), del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)".

Per la Corte la prima delle due questioni oggetto del ricorso è inammissibile e ricorda che costituisce affermazione costante nella giurisprudenza della Corte il principio secondo cui il ricorso in via principale non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi ma deve contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta di illegittimità costituzionale della legge.

Per la Corte, in particolare, non è chiaro, in quali termini la possibilità di demolire edifici ricadenti nelle aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica o idrogeologica e di ricostruirli in zona territoriale omogenea propria, non dichiarata di pericolosità idraulica o idrogeologica, possa ledere le previsioni contenute nei piani di bacino di cui agli articoli 64 e 65 del d.lgs. 152/2006. Con riferimento all'art. 11, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 32/2013, la Corte osserva che gli interventi di ristrutturazione edilizia previsti dall'art. 3 e dall'art. 10 del d.p.r. 380/2001 con la novità introdotta dalla legge regionale 32/2013 sta nell'aver eliminato il richiamo obbligatorio al rispetto della sagoma dell'edificio preesistente. In altre parole, può aversi ristrutturazione edilizia anche se la costruzione che ne risulta non rispetti più la sagoma dell'edificio preesistente, bensì soltanto il volume.

In riferimento alla competenza concorrente in materia di governo del territorio, la Corte ribadisce che, per costante giurisprudenza, rientrano "*nell'ambito della normativa di principio in materia di governo del territorio le disposizioni legislative riguardanti i titoli abilitativi per gli interventi edilizi (sentenza n. 303 del 2003, punto 11.2 del Considerato in diritto): a fortiori sono principi fondamentali della materia le disposizioni che definiscono le categorie di interventi, perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali*", così la sentenza n. 309 del 2011, sicché la definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta allo Stato (sentenze n. 102 e n. 139 del 2013). L'intervento legislativo di cui all'art. 30 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modifiche, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, nell'apportare una serie di modifiche al d.p.r. 380/2001, ha disposto la soppressione, sia all'interno dell'art. 3, comma 1, lettera d), che all'interno dell'art. 10, comma 1, lettera c), del d.p.r. stesso, del riferimento al rispetto della sagoma. La normativa statale non contiene più, in relazione alla definizione della ristrutturazione edilizia, l'obbligo di rispetto della sagoma precedente, ma solo quello di rispetto del volume. Proprio in considerazione

del riparto di competenze in materia di governo del territorio, la modifica della norma statale contenente il principio fondamentale, fa sì che le disposizioni della legge reg. Veneto 32/2013 si presentino piuttosto come l'attuazione, anziché la violazione, della normativa statale di riferimento. Ciò comporta, quindi, che la prospettata questione non sia fondata in riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., giacché la disposizione regionale impugnata non si è discostata dal principio fondamentale contenuto nella norma statale così come di recente modificata.

L'Avvocatura dello Stato ritiene che l'eliminazione dell'obbligo di rispetto della sagoma in relazione alle attività di ristrutturazione edilizia comporti una lesione di tale competenza per ciò che riguarda i beni culturali, vincolati ai sensi del d.lgs. 42/2004. A questo proposito, il ricorso richiama, fra l'altro, la particolare situazione della città di Venezia i cui edifici, patrimonio dell'umanità, potrebbero essere alterati sulla base della censurata disposizione. Per la Corte la questione non è fondata perché il testo attuale dell'art. 3, comma 1, lettera d), del d.p.r. 380/2001, oltre ad aver eliminato, il riferimento all'obbligo di rispetto della sagoma nella definizione degli interventi di ristrutturazione edilizia, ha tuttavia mantenuto fermo che, *“con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente”*.

La censura realmente prospettata dall'Avvocatura dello Stato consiste nella presunta illegittimità costituzionale dell'omessa previsione, da parte della disposizione regionale in esame, di una norma di contenuto identico, o almeno analogo, a quella statale. In altre parole, non aver previsto, da parte della Regione Veneto, che l'obbligo di rispetto della sagoma preesistente debba comunque considerarsi vigente in relazione alla ristrutturazione dei beni assoggettati a vincolo ai sensi del d.lgs. 42/2004, avrebbe comportato il venire meno di tale vincolo e la conseguente illegittimità costituzionale della disposizione.

Come la giurisprudenza della Corte ha già in passato chiarito, quando una norma è riconducibile ad un ambito materiale di esclusiva competenza statale, nella specie, la tutela dei beni culturali, le Regioni non possono emanare alcuna normativa, neppure meramente riproduttiva di quella statale e la Corte richiama, tre le altre, le sentenze 18/2013 e 271/2009. In altri termini, ove la Regione Veneto, nel rimodellare il concetto di ristrutturazione edilizia, avesse esplicitamente aggiunto che l'obbligo di rispetto della sagoma permane per i beni culturali assoggettati a vincolo, la norma regionale sarebbe stata costituzionalmente illegittima, perché sarebbe andata ad interferire in un ambito di competenza esclusiva dello Stato, come tale sottratto alla potestà normativa delle Regioni.

Il silenzio della legge reg. Veneto 32/2013 sul punto non può che essere interpretato, come correttamente osservato dalla Regione, nel senso della vigenza della disposizione statale di cui all'art. 3, comma 1, lettera d), del d.p.r. 380/2001 e, quindi, nel senso che la disposizione statale in materia di obbligo di rispetto della sagoma preesistente nelle ristrutturazioni aventi ad oggetto beni culturali vincolati è necessariamente operativa anche nell'ambito regionale. Per la Corte, la disposizione dell'art. 11, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 32/2013 è immune dalle censure di illegittimità costituzionale prospettate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Il che comporta che la relativa questione sia da dichiarare non fondata.

Edilizia e urbanistica - Interventi su edifici in aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica e idrogeologica in deroga agli strumenti urbanistici vigenti - Ricorso del Governo. - Legge della Regione Veneto 29 novembre 2013, n. 32 (Nuove disposizioni per il sostegno e la riqualificazione del settore edilizio e modifica di leggi regionali in materia di urbanistica ed edilizia), artt. 7, comma 1, 10, comma 6, e 11, commi 1 e 2. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.49 del 26-11-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, 10, comma 6, e 11, commi 1 e 2 della legge della Regione Veneto 29 novembre 2013, n. 32 (Nuove disposizioni per il sostegno e la riqualificazione del settore edilizio e modifica di leggi regionali in materia di urbanistica ed edilizia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 gennaio – 3 febbraio 2014, depositato in cancelleria il 4 febbraio 2014 ed iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2014.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 7 ottobre 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Bruno Barel e Andrea Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, e 10, comma 6, fra loro in combinato disposto, nonché dell'art. 11, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 29 novembre 2013, n. 32 (Nuove disposizioni per il sostegno e la riqualificazione del settore edilizio e modifica di leggi regionali in materia di urbanistica ed edilizia).

In particolare, la parte ricorrente ritiene che gli artt. 7, comma 1, e 10, comma 6, della legge regionale impugnata – introducendo, rispettivamente, un nuovo art. 3-quater e modificando l'art. 9, comma 1, lettera g), della legge della Regione Veneto 8 luglio 2009, n. 14 – siano in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nella parte in cui consentono gli interventi di demolizione e ricostruzione anche in violazione delle prescrizioni più restrittive contenute negli atti di pianificazione di bacino le quali, ai sensi dell'art. 65, commi 4, 5 e 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), hanno carattere vincolante e sono sopraordinate ai piani territoriali ed ai programmi regionali.

Quanto alla seconda censura, l'Avvocatura dello Stato ritiene che l'art. 11, commi 1 e 2, della medesima legge regionale – modificando, rispettivamente, la lettera a) e la lettera b) dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 14 del 2009, nel senso di eliminare il riferimento, in relazione agli interventi di ristrutturazione edilizia, all'obbligo di rispetto della sagoma dell'edificio preesistente – siano in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost., nella parte in cui consentono, in relazione alle modifiche aventi ad oggetto beni immobili sottoposti a vincoli ai sensi 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), interventi di ristrutturazione edilizia che non rispettino il limite della sagoma dell'edificio preesistente, in tal modo violando la potestà esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali ed il principio fondamentale di governo del territorio contenuto nell'art. 3, comma 1, lettera d), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)».

2.— Si osserva innanzitutto che, conformemente a quanto eccepito dalla Regione Veneto nel proprio atto di costituzione, la prima delle due questioni oggetto del ricorso è inammissibile.

Costituisce affermazione costante nella giurisprudenza di questa Corte – recentemente ribadita dalle sentenze n. 41 del 2013 e n. 36 del 2014 – il principio secondo cui il ricorso in via principale non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità (ex plurimis, sentenze n. 40 del 2007, n. 139 del 2006, n. 450 e n. 360 del 2005, n. 213 del 2003, n. 384 del 1999), ma deve, altresì, contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge (si vedano, oltre alle pronunce già citate, anche le sentenze n. 261 del 1995 e n. 85 del 1990), tenendo conto che l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali (sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005).

Nel caso di specie, invece, il ricorso dell'Avvocatura dello Stato ha prospettato, in riferimento alla questione in esame, censure poco chiare e non sufficientemente motivate; in particolare, non è chiaro, alla luce della stringata motivazione a supporto del ricorso, in quali termini la possibilità di demolire edifici ricadenti nelle aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica o idrogeologica e di ricostruirli in zona territoriale omogenea propria, non dichiarata di pericolosità idraulica o idrogeologica, possa ledere le previsioni contenute nei piani di bacino di cui agli artt. 64 e 65 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Ne consegue l'inammissibilità di tale prima questione per le evidenti carenze della motivazione del ricorso.

3.— In riferimento alla seconda prospettata questione, avente ad oggetto l'art. 11, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto n. 32 del 2013, osserva la Corte che è necessario compiere una premessa.

Tali disposizioni, come si è visto, modificano le lettere a) e b) dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Veneto n. 14 del 2009, le quali regolano gli interventi di ristrutturazione edilizia previsti dall'art. 3 e dall'art. 10 del d.P.R. n. 380 del 2001; e la novità introdotta dalla legge regionale n. 32 del 2013 sta nell'aver eliminato il

richiamo obbligatorio al rispetto della sagoma dell'edificio preesistente. In altre parole, può aversi ristrutturazione edilizia – senza ampliamento nel caso della lettera a) e con ampliamento nel caso della lettera b) – anche se la costruzione che ne risulta non rispetti più la sagoma dell'edificio preesistente, bensì soltanto il volume.

La questione sulla quale questa Corte è chiamata a pronunciarsi, pertanto, consiste nello stabilire se tale soppressione comporti o meno la violazione dei criteri di riparto delle competenze invocati dalla parte ricorrente; tenendo presente, a questo proposito, che la censura proposta dall'Avvocatura dello Stato presenta due diversi profili: da un lato, quello della lesione di un principio fondamentale in materia di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.) e, dall'altro, quello della lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali.

3.1.— In riferimento alla prima delle due ipotizzate violazioni – cioè quella relativa alla competenza concorrente in materia di governo del territorio – è necessario ribadire che, per costante giurisprudenza di questa Corte, rientrano «nell'ambito della normativa di principio in materia di governo del territorio le disposizioni legislative riguardanti i titoli abilitativi per gli interventi edilizi (sentenza n. 303 del 2003, punto 11.2 del Considerato in diritto): a fortiori sono principi fondamentali della materia le disposizioni che definiscono le categorie di interventi, perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali» (così la sentenza n. 309 del 2011), sicché la definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta allo Stato (sentenze n. 102 e n. 139 del 2013). Più specificamente, la sentenza n. 309 del 2011, occupandosi di una legge della Regione Lombardia, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale proprio in quanto definiva come ristrutturazione edilizia interventi di demolizione e ricostruzione senza il vincolo della sagoma, in contrasto con il principio fondamentale stabilito (allora) dall'art. 3, comma 1, lettera d), del d.P.R. n. 380 del 2001.

Tuttavia, come correttamente rilevato dalla Regione Veneto, il recente intervento legislativo di cui all'art. 30 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modifiche, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, nell'apportare una serie di modifiche al d.P.R. n. 380 del 2001, ha disposto la soppressione – sia all'interno dell'art. 3, comma 1, lettera d), che all'interno dell'art. 10, comma 1, lettera c), del d.P.R. stesso – del riferimento al rispetto della sagoma; in altri termini, la normativa statale non contiene più, in relazione alla definizione della ristrutturazione edilizia, l'obbligo di rispetto della sagoma precedente, ma solo quello di rispetto del volume.

Di tale modifica legislativa il ricorso dell'Avvocatura dello Stato sembra non tenere conto, mentre è chiaro che, proprio in considerazione del riparto di competenze in materia di governo del territorio, la modifica della norma statale contenente il principio fondamentale, fa sì che le disposizioni della legge reg. Veneto n. 32 del 2013, ora in esame, si presentino piuttosto come l'attuazione, anziché la violazione, della normativa statale di riferimento. Ciò comporta, quindi, che la prospettata questione non sia fondata in riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., giacché la disposizione regionale impugnata non si è discostata dal principio fondamentale contenuto nella norma statale così come di recente modificata.

3.2.— Rileva la Corte, comunque, che la prospettata violazione della competenza concorrente assume, in relazione al ricorso in esame, un ruolo secondario, perché

esso fissa prevalentemente la propria attenzione sulla presunta violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali. L'Avvocatura dello Stato, infatti, ritiene che l'eliminazione dell'obbligo di rispetto della sagoma in relazione alle attività di ristrutturazione edilizia comporti una lesione di tale competenza per ciò che riguarda i beni culturali, vincolati ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004; e, a questo proposito, il ricorso richiama, fra l'altro, la particolare situazione della città di Venezia i cui edifici, patrimonio dell'umanità, potrebbero essere alterati sulla base della censurata disposizione.

3.3.— Osserva la Corte che tale doglianza non è fondata, nei sensi che saranno ora precisati.

Il testo attuale dell'art. 3, comma 1, lettera d), del d.P.R. n. 380 del 2001 – come risultante dalle modifiche apportate dal citato art. 30 del d.l. n. 69 del 2013 – oltre ad aver eliminato, come detto, il riferimento all'obbligo di rispetto della sagoma nella definizione degli interventi di ristrutturazione edilizia, ha tuttavia mantenuto fermo che, «con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente». Il che corrisponde ad una scelta obbligata, poiché sarebbe inimmaginabile la ristrutturazione di un'opera edilizia, che sia anche vincolata con l'alterazione della relativa sagoma.

Pertanto, interpretando sul punto il ricorso che, come detto, non contiene alcun espresso riferimento alla modifica legislativa del 2013, deve ritenersi che la censura realmente prospettata dall'Avvocatura dello Stato consista nella presunta illegittimità costituzionale dell'omessa previsione, da parte della disposizione regionale in esame, di una norma di contenuto identico (o almeno analogo) a quella statale. In altre parole, non aver previsto, da parte della Regione Veneto, che l'obbligo di rispetto della sagoma preesistente debba comunque considerarsi vigente in relazione alla ristrutturazione dei beni assoggettati a vincolo ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004, avrebbe comportato il venire meno di tale vincolo e la conseguente illegittimità costituzionale della disposizione.

Tale conclusione, peraltro, non è condivisibile.

Come la giurisprudenza di questa Corte ha già in passato chiarito, quando una norma è riconducibile ad un ambito materiale di esclusiva competenza statale – nella specie, la tutela dei beni culturali – le Regioni non possono emanare alcuna normativa, neppure meramente riproduttiva di quella statale (sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006). In altri termini, ove la Regione Veneto, nel rimodellare il concetto di ristrutturazione edilizia, avesse esplicitamente aggiunto che l'obbligo di rispetto della sagoma permane per i beni culturali assoggettati a vincolo, la norma regionale sarebbe stata costituzionalmente illegittima, perché sarebbe andata ad interferire in un ambito di competenza esclusiva dello Stato, come tale sottratto alla potestà normativa delle Regioni.

Nel caso in esame, invece, il silenzio della legge reg. Veneto n. 32 del 2013 sul punto non può che essere interpretato – come correttamente osservato dalla Regione – nel senso della vigenza della disposizione statale di cui all'art. 3, comma 1, lettera d), del d.P.R. n. 380 del 2001; e, quindi, nel senso che la disposizione statale in materia di obbligo di rispetto della sagoma preesistente nelle ristrutturazioni aventi ad oggetto beni culturali vincolati è necessariamente operativa anche nell'ambito regionale.

Così interpretata, la disposizione dell'art. 11, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto n. 32 del 2013 è immune dalle censure di illegittimità costituzionale prospettate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Il che comporta che la relativa questione sia da dichiarare non fondata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, e 10, comma 6, della legge della Regione Veneto 29 novembre 2013, n. 32 (Nuove disposizioni per il sostegno e la riqualificazione del settore edilizio e modifica di leggi regionali in materia di urbanistica ed edilizia), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto n. 32 del 2013, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui in epigrafe;

3) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto n. 32 del 2013, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2014.

Paolo Maria NAPOLITANO, Presidente
Sergio MATTARELLA, Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 novembre 2014.

Sentenza: 17 novembre 2014, n. 263

Materia: rendiconto spese gruppi consiliari

Parametri invocati: articoli 114, secondo comma, 11, 119, 121, 123, della Costituzione

Giudizio: conflitto di attribuzione.

Ricorrente: Regione Basilicata

Oggetto: deliberazioni della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, 18 marzo 2014, nn. da 51 a 60

Esito: inammissibilità ed infondatezza del ricorso

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

La Regione Basilicata ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alle deliberazioni della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, del 18 marzo 2014, aventi ad oggetto il controllo sui rendiconti presentati dai gruppi consiliari regionali relativamente all'esercizio 2013.

La Regione Basilicata, in primis, si lamenta che la Corte dei conti, in violazione della sua autonomia legislativa, statutaria, finanziaria e contabile, abbia svolto un controllo di merito, diverso da quello documentale, previsto dal legislatore nel d.l. 174/12 (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 dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 39 del 2014.

Inoltre la Regione Basilicata lamenta, invece, che il controllo relativo al costo massimo delle spese di personale dei gruppi consiliari sia stato esercitato secondo criteri individuati successivamente rispetto ai fatti o comunque diversamente da quanto previsto dalla legislazione regionale applicabile nella fattispecie.

La Corte, in merito alla prima censura avanzata, ne dichiara l'inammissibilità per genericità, poiché la regione ricorrente non chiarisce se intende contestare l'illegittimità del controllo operato o se invece intende contestare nel merito l'esame dei rendiconti. In realtà le deliberazioni oggetto di contestazione affermano di essere applicative dei principi richiesti all'articolo 1 dell'Allegato A decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 dicembre 2012, che, in forza del suddetto articolo 1, comma 9, del d.l. n. 174 del 2012, ha recepito le linee guida deliberate dalla Conferenza permanente Stato Regioni. Pertanto secondo la Corte *il controllo in questione, se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge.*

Quanto alla seconda censura, sul controllo della Corte dei conti sulle spese di personale dei gruppi consiliari, di criteri individuati solo *ex post* e alla violazione

della normativa nazionale e regionale disciplinante la determinazione del costo massimo del personale medesimo, la Corte rileva: *la prima parte della censura non è fondata, poiché, come chiarito nelle deliberazioni impugnate, la sezione regionale della Corte dei conti ha operato la verifica della regolarità delle spese in esame sulla base dei criteri introdotti dalla legge regionale n. 31 del 2012 – in applicazione dell’art. 2, comma 1, lettera h), del d.l. n. 174 del 2012 – entrata in vigore il 1° gennaio del 2013, e quindi all’inizio del relativo esercizio finanziario. La restante parte della censura (normativa nazionale e regionale applicabile per il costo massimo del personale) è invece inammissibile in quanto, non solo non si è in presenza di una lesione di competenza costituzionale come si richiede in un conflitto di attribuzione, ma bensì la questione prospettata si risolve nella mera denuncia di una errata interpretazione della disciplina legale della materia e, in quanto tale, deve essere fatta valere nelle appropriate sedi giurisdizionali e non in sede di conflitto di attribuzione (sentenza n. 52 del 2013) e ricorda che il legislatore all’articolo 1, comma 12, del d.l. 174/2012 ha previsto che “Avverso le delibere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di cui al presente comma, è ammessa l’impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all’articolo 243-quater, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.”*

Bilancio e contabilità pubblica - Corte dei conti - Ricorso proposto dalla Regione Basilicata avverso deliberazioni della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Regione Basilicata, con cui e' stato esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali relativi all'esercizio finanziario 2013. - Deliberazioni della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Regione Basilicata, 18 marzo 2014, nn. da 51 a 60. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.50 del 3-12-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito delle deliberazioni della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, 18 marzo 2014, nn. 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59 e 60, promosso dalla Regione Basilicata con ricorso notificato il 15 maggio 2014, depositato in cancelleria il 29 maggio 2014 ed iscritto al n. 4 del registro conflitti tra enti 2014.

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

udito nell’udienza pubblica del 4 novembre 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l’avvocato Maurizio Roberto Brancati per la Regione Basilicata e l’avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Basilicata ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alle dieci deliberazioni assunte dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata (dalla n. 51 alla n. 60 del 18 marzo 2014), con cui – in forza dell’art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, 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, dall’art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213 – è stato esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali relativi all’esercizio finanziario 2013.

La ricorrente si duole in primo luogo che la Corte dei conti, in violazione della sua autonomia legislativa, statutaria, finanziaria e contabile, abbia svolto un controllo di merito, diverso da quello meramente documentale che sarebbe stato delineato dal legislatore con il citato d.l. n. 174 del 2012 e da questa Corte con la sentenza n. 39 del 2014.

Con una seconda censura la Regione Basilicata lamenta, invece, che il controllo relativo al costo massimo delle spese di personale dei gruppi consiliari sia stato esercitato secondo criteri individuati ex post rispetto ai fatti di gestione.

Esso, inoltre, si sarebbe svolto in difformità rispetto a quelli seguiti dai gruppi medesimi, che – in applicazione della legge regionale 2 febbraio 1998, n. 8 (Nuova disciplina delle strutture di assistenza agli organi di direzione politica ed ai gruppi consiliari della Regione Basilicata), come modificata con la legge regionale 21 dicembre 2012, n. 31 (Recepimento D.L. n. 174/2012 convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213. Modifiche all’art. 12 della legge regionale 5 agosto 2010, n. 28) – avrebbero rispettato i principi di non superamento del costo sostenuto al medesimo titolo nel 2012 e del non computo del personale comandato.

2.– In relazione alla prima censura è fondata e assorbente l’eccezione di inammissibilità per genericità sollevata dall’Avvocatura generale dello Stato.

Le deliberazioni contestate dalla Regione Basilicata dichiarano nelle ampie premesse di fare applicazione, nel controllo di regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari, dei criteri di veridicità e correttezza della spesa previsti dall’art. 1 dell’Allegato «A» al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 dicembre 2012, che, in forza dell’art. 1, comma 9, del d.l. n. 174 del 2012, ha recepito le linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

In ciò le deliberazioni sono in linea con quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 39 del 2014, ove si è posto in evidenza che il controllo in questione, se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all’autonomia politica dei gruppi, dall’altro, non può non ricomprendere la verifica dell’attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge.

La pronuncia, del resto, si pone in continuità con l’auspicio già formulato da questa Corte «che il conferimento di contributi finanziari e di altri mezzi utilizzabili per lo svolgimento dei compiti dei gruppi consiliari sia sottoposto a forme di controllo più severe e più efficaci di quelle attualmente previste, le quali, pur nel rispetto delle imprescindibili esigenze di autonomia garantite ai gruppi consiliari,

siano soprattutto dirette ad assicurare che i mezzi apprestati vengano utilizzati per le finalità effettivamente indicate dalla legge» (sentenza n. 1130 del 1988).

Ciò premesso, non è chiaro se la ricorrente contesti la legittimità di questo controllo ovvero se intenda dolersi di un altro e più approfondito vaglio, che si sarebbe esteso al merito delle scelte discrezionali operate dai gruppi consiliari.

Essa, infatti, non sviluppa la tesi con l'esame delle spese di cui la sezione regionale di controllo della Corte dei conti ha affermato l'irregolarità, rendendo così la censura apodittica e priva di concretezza (sentenze n. 122, n. 77 e n. 46 del 2013, n. 246 del 2012, n. 200 del 2010, n. 105 del 2009).

Ciò è del resto reso evidente dalla stessa circostanza che la doglianza è rivolta contro tutte le deliberazioni impugnate, senza alcun distinguo tra quelle che hanno accertato la regolarità dei rendiconti e quelle che si sono pronunciate nel senso dell'irregolarità.

3.- La seconda censura è in realtà duplice, poiché la ricorrente lamenta, da un lato, la violazione della sua autonomia contabile in ragione dell'asserito utilizzo da parte della Corte dei conti, con riferimento alle spese di personale dei gruppi consiliari, di criteri individuati solo ex post, e, dall'altro, la violazione della normativa nazionale e regionale disciplinante la determinazione del costo massimo del personale medesimo.

La prima parte della censura non è fondata, poiché, come chiarito nelle deliberazioni impugnate, la sezione regionale della Corte dei conti ha operato la verifica della regolarità delle spese in esame sulla base dei criteri introdotti dalla legge regionale n. 31 del 2012 – in applicazione dell'art. 2, comma 1, lettera h), del d.l. n. 174 del 2012 – entrata in vigore il 1° gennaio del 2013, e quindi all'inizio del relativo esercizio finanziario.

La restante parte della censura è inammissibile.

È noto che le Regioni «possono proporre ricorso per conflitto di attribuzioni, a norma dell'art. 39, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, quando esse lamentino non una qualsiasi lesione, ma una lesione di una propria competenza costituzionale» (sentenze n. 380 del 2007 e n. 27 del 2006). «Qualora ciò non si verifichi, e tuttavia si prospetti l'illegittimo uso di un potere statale che determini conseguenze avvertite come negative dalle Regioni, ma non tali da alterare la ripartizione delle competenze indicata da norme della Costituzione (o, comunque, da norme di rango costituzionale come gli statuti di autonomia speciale), i rimedi dovranno eventualmente essere ricercati dagli interessati presso istanze giurisdizionali diverse da quella costituzionale» (sentenza n. 380 del 2007).

Ebbene, nel caso di specie, la Regione Basilicata si è limitata a dedurre la violazione, ad opera delle deliberazioni impugnate, di norme di legge statali e regionali riguardanti il costo massimo del personale e, in particolare, il computo in tale tetto del personale distaccato e di quello alle dipendenze dei gruppi e dei singoli consiglieri, senza indicare quali siano le competenze costituzionali incise e in che modo la violazione di legge si rifletta su di esse.

La questione prospettata, dunque, si risolve nella mera denuncia di una errata interpretazione della disciplina legale della materia e, in quanto tale, deve essere fatta valere nelle appropriate sedi giurisdizionali e non in sede di conflitto di attribuzione (sentenza n. 52 del 2013).

Questa Corte, del resto, con la citata sentenza n. 39 del 2014 ha chiarito che avverso le determinazioni della sezione regionale della Corte dei conti in materia di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari «non può essere esclusa [...] la garanzia

della tutela dinanzi al giudice assicurata dal fondamentale principio degli artt. 24 e 113 Cost. (sentenza n. 470 del 1997)».

Restava «in discussione, non già l'an, ma soltanto il quomodo di tale tutela, problema interpretativo della normativa vigente la cui definizione» (sentenza n. 39 del 2014) è stata ritenuta esulante dall'oggetto del giudizio di costituzionalità. Sul punto, peraltro, va dato atto del successivo intervento del legislatore che – con l'art. 33, comma 2, lettera a), n. 3, 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 dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116 – ha introdotto un secondo periodo all'art. 1, comma 12, del d.l. n. 174 del 2012, specificando che «Avverso le delibere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di cui al presente comma, è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'articolo 243-quater, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

4.– L'istanza di sospensione delle deliberazioni impugnate, formulata dalla Regione Basilicata nel ricorso introduttivo, rimane assorbita dalla decisione adottata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara in parte inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione sollevato, in relazione alle deliberazioni dalla n. 51 alla n. 60 del 18 marzo 2014 della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, dalla Regione Basilicata nei confronti dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) respinge per il resto il ricorso, dichiarando che spettava alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, operare la verifica della regolarità dei rendiconti consiliari anche sulla base dei criteri introdotti dalla legge regionale 21 dicembre 2012, n. 28 (Recepimento d.l. 174/2012 convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 231. Modifiche alla legge regionale 2 febbraio 1998, n. 8).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2014.

Paolo Maria NAPOLITANO, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2014

Sentenza: 18 novembre 2014, n. 269

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

Parametri invocati: artt. 3, 9, 97 e 117 Cost.; artt. 4, 8 e 73 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

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

Esito:

1) -illegittimità costituzionale degli artt. 16, comma 1, 27, comma 4, 51, comma 12, 57, commi 4 e 5;

2)-non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 77;

3)-inammissibilità, o cessazione della materia del contendere, o estinzione del giudizio, in relazione alle restanti questioni sollevate.

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 9, comma 5; 16, comma 1; 17, comma 1; 21, comma 11; 27, comma 4 e comma 6, lettera c); 51, commi 4, 9 e 18; 51, comma 5, lettera a); 51, comma 12; 57, comma 4; 57, comma 5; e 77 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento – Legge finanziaria provinciale 2012), per violazione degli artt. 3, 9, 97 e 117 della Costituzione e degli artt. 4, 8 e 73 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

L'art. 9, comma 5, della legge provinciale riduce di tre punti percentuali l'aliquota dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore. Ad avviso del ricorrente, questa previsione violerebbe anzitutto l'art. 73, comma 1 bis, del d.p.r. 670/1972, in quanto modificherebbe l'aliquota di un tributo erariale al di fuori dei limiti previsti dal legislatore statale. Si tratterebbe infatti di un tributo istituito con legge dello Stato, la quale lo attribuisce alle Province delle Regioni a statuto ordinario, consentendo alle Province medesime di variare, entro limiti predeterminati, le aliquote dell'imposta; meccanismo questo che non è stato esteso alle Regioni a statuto speciale, né alle

Province autonome di Trento e Bolzano. La norma violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., invadendo la competenza statale esclusiva in materia di disciplina del sistema tributario dello Stato e configgendo con i principi della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

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

L'art. 51, comma 4, introduce una nuova causa di esclusione obbligatoria delle imprese partecipanti alle gare pubbliche provinciali, nel caso in cui venga offerto un prezzo nel quale la percentuale di incidenza del costo del personale sia inferiore a quella minima indicata nel bando. Secondo il ricorrente tale previsione viola l'art. 8, numero 17), del d.p.r. 670/1972 e l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ponendosi in contrasto con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il diritto comunitario, che la legislazione provinciale in materia di lavori pubblici deve rispettare, e in particolare con il principio di concorrenza, quale desumibile dal codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; codice che reca una enumerazione delle clausole di esclusione costituenti un numero chiuso non suscettibile di ampliamento.

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

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

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

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

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

Inoltre, dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - art. 9 bis del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La questione è fondata. La disposizione impugnata si pone in contrasto con la disciplina sull'aggiornamento annuale dei prezzi delle stazioni appaltanti e con il principio di adeguamento continuo dei prezzi posti a base di gara, per come affermati dall'art. 133, comma 8, del d.lgs.163/ 2006. *La disciplina dell'adeguamento dei prezzi, anche se nella fattispecie in giudizio riguarda la fase pubblicistica delle procedure di appalto, essendo riferita al periodo che intercorre tra la data di delibera a contrarre e quella di indizione dell'appalto, in realtà si ripercuote su tutte le fasi successive, comprese quelle della stipulazione del contratto e della sua esecuzione. Pertanto, essa produce un effetto condizionante sull'autonomia negoziale, sia della stazione appaltante, sia delle imprese interessate, dal momento che impedisce a queste ultime di tenere conto degli incrementi di costo fino a quando questi non abbiano superato la percentuale del 2,5 per cento. Per tali motivi, la disposizione impugnata, discostandosi dalle sopra citate previsioni del codice degli appalti in materia di aggiornamento dei prezzi, interferisce con la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.*

L'art. 57, comma 4, prevede una sanatoria per le violazioni commesse in materia di smaltimento di rifiuti non pericolosi, consentendo l'autorizzazione a posteriori di attività svolte in carenza o in difformità dal prescritto titolo autorizzativo. Tale disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con la direttiva del 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune

direttive) e la direttiva del 15 gennaio 2008, n. 2008/1/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione dell'inquinamento), le quali impongono che tutte le attività inerenti alla gestione del ciclo dei rifiuti, compreso lo smaltimento, siano soggette ad autorizzazione preventiva; in secondo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in terzo luogo, l'art. 9 Cost., in quanto configurerebbe una sanatoria sostanzialmente indiscriminata, in contrasto con il principio di tutela dell'ambiente.

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

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

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

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

L'art. 77 consente che l'incarico di direttore dell'Istituto cimbri di Luserna sia affidato anche a un soggetto privo dei requisiti per la nomina a dirigente, purché in possesso di professionalità e attitudine alla direzione. Tale disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 8, numero 1), dello statuto speciale in quanto contrasterebbe con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di personale deve rispettare; in secondo luogo, gli artt. 3 e 97 Cost., sotto i profili della ragionevolezza e della buona organizzazione dell'amministrazione, in quanto la mera richiesta di professionalità e attitudine alla direzione non sarebbe idonea a perseguire la finalità di assicurare all'Istituto una direzione efficiente, in assenza di una qualificazione professionale adeguata da parte di chi è preposto a funzioni dirigenziali. La questione prospettata con riferimento

all'art. 8, numero 1), dello statuto speciale è inammissibile, perché i parametri interposti invocati non risultano conferenti.

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

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

Misure varie in materia di impiego pubblico (determinazione della spesa limite per il personale appartenente al comparto autonomie locali e al comparto ricerca per il triennio 2012-2014, con esclusione degli oneri relativi al personale contrattista; riconoscimento delle progressioni di carriera per il personale del comparto ricerca maturate nel 2010; concessione di aspettativa non retribuita per la partecipazione del personale del comparto sanitario a progetti di solidarietà nazionale; determinazione dei criteri per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali per il comparto sanità; fissazione dei requisiti per il conferimento dell'incarico di direttore dell'Istituto cimbro di Luserna); appalti pubblici (introduzione di limitazioni all'aggiornamento dei prezzi di progetto); ambiente (previsione di sanatoria per violazioni in materia di smaltimento di rifiuti non pericolosi e delle terre e rocce da scavo). - Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria provinciale 2012), artt. 9, comma 5, 16, comma 1, 17, comma 1, 21, comma 11, 27, commi 4 e 6, lettera c), 51, commi 4, 5, lettera a), 9, 12 e 18, 57, commi 4 e 5, e 77. (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.51 del 10-12-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 5, 16, comma 1, 17, comma 1, 21, comma 11, 27, commi 4 e 6, lettera c), 51, commi 4, 5, lettera a), 9, 12 e 18, 57, commi 4 e 5, e 77 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento – Legge finanziaria provinciale 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 27 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 6 marzo 2012 ed iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 novembre 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 9, comma 5; 16, comma 1; 17, comma 1; 21, comma 11; 27, comma 4 e comma 6, lettera c); 51, commi 4, 9 e 18; 51, comma 5, lettera a); 51, comma 12; 57, comma 4; 57, comma 5; e 77 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento – Legge finanziaria provinciale 2012), per violazione degli artt. 3, 9, 97 e 117 della Costituzione e degli artt. 4, 8 e 73 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

2.– Quanto alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 5, 21, comma 11, e 51, comma 4 (e, in quanto basati su quest'ultimo, commi 9 e 18), della legge prov. Trento n. 18 del 2011 è intervenuta la rinuncia all'impugnazione da parte del ricorrente, seguita da rituale accettazione da parte della Regione resistente, di tal che i relativi giudizi devono essere dichiarati estinti, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.– Come segnalato dalla Provincia autonoma di Trento la censura relativa all'art. 51, comma 5, lettera a), della legge prov. Trento n. 18 del 2011, pur presente nell'epigrafe e nel petitum del ricorso, non è in alcun modo ripresa, né motivata, nel corpo del ricorso medesimo. In assenza di qualsivoglia argomentazione a sostegno della asserita incostituzionalità, deve pertanto essere dichiarata manifestamente inammissibile la questione avente ad oggetto l'art. 51, comma 5, lett. a) della legge provinciale n. 18 del 2011, per assoluta carenza di motivazione (ex plurimis, sentenza n. 189 del 2014, ordinanza n. 123 del 2012).

4.– Sempre in via preliminare, va considerato che la Provincia autonoma di Trento, con riferimento a diverse delle disposizioni impuginate, lamenta profili di inammissibilità, derivanti sia dall'invocazione di parametri interposti non presenti nella deliberazione della controversia (nel caso delle censure riferite agli artt. 16, comma 1; 51, comma 12; 57, comma 5; e 77), sia per contraddittorietà interna dei parametri invocati, dal momento che in più casi il ricorso parrebbe ricondurre la disciplina impugnata sia alla potestà legislativa concorrente sia, al tempo stesso, nella potestà legislativa primaria della Provincia autonoma (è il caso delle censure riferite agli artt. 16, comma 1; 17, comma 1; 27, comma 4; e 27, comma 6).

Entrambe le eccezioni di inammissibilità, con riguardo alle censure riferite alle indicate disposizioni, debbono essere respinte.

Quanto all'individuazione dei parametri interposti, la delibera del Consiglio dei ministri individua correttamente sia la disposizione di volta in volta oggetto della questione, sia i parametri costituzionali poi invocati nel ricorso. Il fatto che la delibera del Consiglio dei ministri abbia indicato solo alcuni dei rilevanti parametri interposti non costituisce elemento idoneo a determinare l'inammissibilità della censura, visto che la difesa tecnica, nell'esercizio della sua discrezionalità, ben può

integrare una sola parziale indicazione dei motivi di censura (ex plurimis, sentenza n. 290 del 2009).

Quanto alla asserita contraddittorietà del ricorso, va ricordato che questa Corte ha in molte occasioni riconosciuto che nel contenzioso tra Stato, Regioni e Province autonome ben può accadere che la normativa oggetto di giudizio afferisca ad una pluralità di ambiti materiali e competenziali e che gli stessi limiti evocati dagli statuti speciali siano ribaditi in leggi dello Stato approvate nell'esercizio di competenze attribuite dall'art. 117, secondo e terzo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 187 del 2013; n. 114 del 2011). Di conseguenza, è evenienza ricorrente che, in questo tipo di giudizi, l'impugnativa prospetti una pluralità di questioni, anche alternative tra loro, riferite a diversi parametri costituzionali e dipendenti dalle diverse possibili qualificazioni della norma impugnata sotto il profilo della competenza. Pertanto, diversamente da quel che accade per i giudizi in via incidentale, la giurisprudenza di questa Corte consente, nei giudizi in via principale, che le questioni siano prospettate in termini dubitativi o alternativi (sentenze n. 187 del 2013, n. 289 del 2008, n. 447 del 2006; ordinanza n. 342 del 2009).

5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, nel suo ricorso, afferma che l'art. 16, comma 1, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, nel determinare la spesa complessiva per il personale appartenente al comparto autonomie locali e al comparto ricerca per gli anni 2012, 2013, 2014 e successivi, specificando che in tale spesa «non rientrano gli oneri relativi al personale assunto con contratto di diritto privato per la realizzazione di lavori, interventi o attività sulla base di particolari norme di settore», violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost. Infatti, nell'esonerare la spesa per il personale contrattista dal rispetto del limite necessario a garantire il rispetto del patto di stabilità interno, tale disposizione si porrebbe in contrasto con i principi della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e in particolare con l'art. 9-bis del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102; e con l'art. 32, commi 10, 11 e 12, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012); nonché con l'art. 1, commi 557 e 557-bis, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), come sostituiti dall'art. 14, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ai sensi dei quali vanno incluse in tale patto tutte le spese per il personale, a qualsiasi titolo sostenute. Inoltre, il ricorrente ravvisa una violazione dell'art. 8, numero 1), dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, in quanto contrasterebbe con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di personale deve rispettare, per effetto del rinvio all'art. 4 del medesimo statuto, e in particolare con il divieto generale di incremento della spesa per il personale, stabilito per tutte le pubbliche amministrazioni dall'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, conv., con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010.

5.1.– Con riguardo alla censura riferita all'art. 16, comma 1, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, la Provincia autonoma di Trento chiede che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere con riferimento agli anni 2013 e successivi, dal momento che l'intero art. 16 è stato abrogato dall'art. 25, comma 3, della legge

provinciale 27 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Provincia autonoma di Trento – Legge finanziaria provinciale 2013), a decorrere dal 1° gennaio 2013. Quest’ultima legge – poi a sua volta abrogata a decorrere dal 1° gennaio 2014 dall’art. 1 della legge prov. Trento 9 agosto 2013, n. 16 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Provincia autonoma di Trento – Legge finanziaria provinciale 2014) – ha poi fissato i limiti di spesa per gli anni 2013-2015, inferiori ai precedenti e senza ripetere la disposizione di cui all’ultimo periodo dell’art. 16, comma 1, che escludeva da tali limiti gli oneri relativi al personale assunto con contratto di diritto privato sulla base di particolari norme di settore.

Secondo costante giurisprudenza costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 97 del 2014, n. 272, n. 266 e n. 228 del 2013), per addivenire alla cessazione della materia del contendere in caso di modifica delle disposizioni impugnate occorre, da un lato, che la nuova disciplina possa ritenersi pienamente soddisfattiva delle pretese del ricorrente e, dall’altro, che le norme previgenti non abbiano ricevuto medio tempore applicazione.

Poiché, nel caso di specie, questa seconda condizione non si verifica, tant’è che la norma ha ricevuto applicazione, seppure limitatamente al 2012, la relativa censura deve essere esaminata nel merito.

La questione è fondata.

In proposito, la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo di qualificare l’art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, conv., con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, vincolante anche per le Regioni a statuto speciale (sentenze n. 221 del 2013, n. 217 e n. 215 del 2012). Dal momento che tale disposizione fissa il livello massimo del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, ancorandolo a quanto percepito nel 2010, essa produce l’effetto di predeterminare «l’entità complessiva degli esborsi a carico delle Regioni a titolo di trattamento economico del personale [...] così da imporre un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale» (così la sentenza n. 217 del 2012, che applica tale limite ad una Regione a statuto speciale). Un simile vincolo generale di spesa può essere legittimamente imposto con legge dello Stato a tutte le Regioni, comprese quelle ad autonomia differenziata, per ragioni di coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali, a loro volta condizionati anche dagli obblighi comunitari.

L’impugnato art. 16, comma 1, della legge prov. Trento n. 18 del 2011 permette che tale limite sia oltrepassato, e pertanto viola un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, nella parte in cui esclude alcune categorie di dipendenti e contrattisti dall’ammontare complessivo della spesa per il personale da esso stesso individuato. Ne deve, pertanto, essere dichiarata l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost.

6.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l’art. 17, comma 1, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui, modificando l’art. 3, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento – Legge finanziaria provinciale 2011), stabilisce che per il 2010 si riconoscano al personale del comparto ricerca le progressioni di carriera, comunque denominate, maturate nel corso del 2010. Tale disposizione, infatti, violerebbe, in primo luogo, l’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in

quanto, capovolgendo la disciplina della legge dello Stato in materia di effetti degli avanzamenti di carriera sulla retribuzione, invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile; in secondo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui attribuisce alla legislazione concorrente la materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto consentirebbe di attribuire anche effetti economici agli avanzamenti di carriera di personale pubblico, in contrasto con l'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010, conv., con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010; in terzo ed ultimo luogo, l'art. 8, numero 1), dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, in quanto non rispetterebbe il limite dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica che si impongono alla legislazione provinciale in materia di personale, per effetto del rinvio all'art. 4 del medesimo statuto.

6.1.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, è inammissibile.

La censura erariale si appunta su quella parte della disposizione provinciale che si occupa delle sole progressioni di carriera del personale del comparto ricerca, comunque denominate, che siano maturate nel corso del 2010. Viceversa, il parametro interposto di cui all'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010, conv., con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, invocato nel ricorso, contiene il divieto – che questa Corte ha già ritenuto applicabile anche alle Regioni a statuto speciale (sentenze n. 181 del 2014 e n. 3 del 2013) – di riconoscere effetti economici alle progressioni di carriera relative agli anni 2011, 2012 e 2013. Pertanto, la norma di principio statale e la disposizione provinciale, nella parte in cui è impugnata, si riferiscono ad ambiti temporali diversi, essendo la prima riferita al triennio 2011-2013, mentre la seconda al solo 2010. Ne consegue che il parametro interposto invocato è, sotto questo profilo, inconferente.

D'altra parte, in relazione al triennio 2011-2013, l'impugnato art. 17, comma 1, reitera testualmente il divieto stabilito dalla legge statale, laddove afferma che «le progressioni di carriera dello stesso personale, comunque denominate, disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per gli anni in questione, a fini esclusivamente giuridici». Deve pertanto escludersi che all'art. 17, comma 1, della l. prov. n. 18 del 2011 possa essere attribuito un significato in contrasto con quanto disposto dall'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010, conv., con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010.

7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 27, comma 4, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui, introducendo il comma 10-bis nell'art. 44 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 16 (Legge provinciale sulla tutela della salute), affida alla Giunta provinciale la funzione di formulare direttive all'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale (APRAN) per consentire all'Azienda provinciale per i servizi sanitari di concedere un'aspettativa non retribuita e utile a ogni altro fine, per un periodo massimo di novanta giorni ogni biennio, con oneri previdenziali a carico del datore di lavoro e del dipendente versati dall'Azienda medesima, per favorire la partecipazione del proprio personale a progetti di solidarietà internazionale approvati o sostenuti dalla Provincia. Tale disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, posto che solo la legge dello Stato potrebbe mutare o integrare le decisioni assunte in sede contrattazione collettiva in materia di aspettativa; in

secondo luogo, l'art. 8, numero 1), dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, in quanto contrasterebbe con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di personale deve rispettare, per effetto del rinvio all'art. 4 del medesimo statuto, e in particolare il principio della contrattazione collettiva, che regge l'intero settore del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 40, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

7.1.– La questione è fondata.

La disposizione impugnata, infatti, ancorché formulata come volta a indirizzare il potere di direttiva che la Giunta provinciale esercita nei confronti dell'APRAN, in realtà definisce con precisione un nuovo tipo di aspettativa, specificandone la causa, la durata massima, il regime degli oneri previdenziali. Ai sensi di tale disposizione, il potere di direttiva va esercitato per favorire la concessione di «aspettativa non retribuita e utile a ogni altro fine, per un periodo massimo di novanta giorni ogni biennio, con oneri previdenziali a carico del datore di lavoro e del dipendente versati dall'azienda», al fine di consentire la partecipazione del personale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari a progetti di solidarietà internazionale approvati o sostenuti dalla Provincia. Pertanto, il legislatore provinciale ha sconfinato nell'ambito dell'ordinamento civile, riservato alla competenza legislativa esclusiva statale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., ancorché l'aspettativa delineata nella disposizione oggetto del presente giudizio sia rivolta esclusivamente al personale della Provincia autonoma (analogamente si vedano le sentenze n. 77 del 2013 e n. 61 del 2014, entrambe riferite alla Provincia autonoma di Bolzano).

8.– La Presidenza del Consiglio dei ministri impugna l'art. 27, comma 6, lettera c), della legge prov. Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui, inserendo il comma 4-bis nell'art. 56 della legge prov. n. 16 del 2010, assoggetta la dirigenza del servizio sanitario provinciale al cosiddetto spoils system, stabilendo che la durata massima degli incarichi non può essere superiore a quella del direttore generale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari. Tale disposizione violerebbe infatti, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, posto che soltanto la legge dello Stato potrebbe mutare o integrare la materia della cessazione del rapporto di pubblico impiego; in secondo luogo, l'art. 8, numero 1), dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, in quanto contrasterebbe con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di personale deve rispettare, per effetto del rinvio all'art. 4 del medesimo statuto, e in particolare con gli artt. 14 e 19, comma 1-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, che individuano i casi di revoca degli incarichi dirigenziali e limitano il meccanismo dello spoils system ai soli uffici di diretta collaborazione.

8.1 – Con riferimento a tale censura, la Provincia autonoma chiede che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere, in quanto la disposizione introdotta da tale legge, ossia l'art. 56, comma 4-bis, della legge prov. Trento n. 16 del 2010, è stata abrogata dall'art. 12, comma 3, della Provincia autonoma di Trento n. 16 del 2013 e, secondo quanto attestato dalla medesima Provincia autonoma, anche sulla base di apposito documento sottoscritto dal dirigente generale del dipartimento salute

e solidarietà sociale, datato 30 maggio 2014 e depositato in allegato a una memoria, non avrebbe avuto applicazione prima della sua abrogazione.

L'abrogazione della disposizione impugnata è dunque intervenuta a decorrere dal 14 agosto 2013.

Secondo gli orientamenti costanti della giurisprudenza di questa Corte, perché sia dichiarata la cessazione della materia del contendere occorre che sussistano due requisiti: a) la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso; b) la mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (sentenze n. 68 del 2014; nn. 300, 193 e 32 del 2012 e n. 325 del 2011).

Nel caso di specie possono ritenersi sussistere sia la prima condizione, sia – secondo quanto attestato dalla Provincia autonoma di Trento, nella memoria e nel documento ad essa allegato – la seconda condizione.

Deve pertanto essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in riferimento alla questione avente ad oggetto l'art. 27, comma 6, lettera c), della legge prov. Trento n. 18 del 2011.

9.– Il ricorrente censura l'art. 51, comma 12, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui, sostituendo il comma 1 dell'art. 44 della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26 (Legge provinciale sui lavori pubblici), subordina l'aggiornamento dei prezzi di progetto al superamento della percentuale di aumento del 2,5 per cento dei medesimi prezzi, quali risultanti dagli elenchi ufficiali, intervenuto tra la data della delibera di contrarre e quella di indizione dell'appalto, per violazione, in primo luogo, dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, posto che la disposizione impugnata limiterebbe l'autonomia negoziale relativamente all'offerta del prezzo della prestazione dedotta in appalto, impedendo alle imprese di tenere conto nelle proprie offerte degli incrementi di costo fino a quando questi non abbiano superato la percentuale del 2,5 per cento; in secondo luogo, dell'art. 8, numero 17), dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, in quanto contrasterebbe con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di lavori pubblici deve rispettare, e in particolare del «principio di adeguamento continuo», per come desumibile dall'art. 133, comma 8, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

9.1.– La questione è fondata.

Questa Corte ha già avuto modo di pronunciarsi numerose volte sul riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di appalti pubblici, anche con specifico riferimento alla Provincia autonoma di Trento. Come ha chiarito la sentenza n. 45 del 2010, il fatto che l'art. 8, numero 17), dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol attribuisca alle Province autonome di Trento e di Bolzano competenza legislativa primaria in materie specificamente enumerate, tra le quali rientra anche quella dei «lavori pubblici di interesse provinciale», non significa «che – in relazione alla disciplina dei contratti di appalto che incidono nell'ambito territoriale della Provincia – la legislazione provinciale sia libera di esplicarsi senza alcun vincolo e che non possano trovare applicazione le disposizioni di principio contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006». La Corte ha poi di recente precisato, con sentenza n. 74 del 2012, che «la competenza della Provincia autonoma di Trento nell'ambito dei lavori pubblici di interesse regionale è perimetrata innanzitutto

dall'art. 4 dello statuto, che annovera, tra gli altri, il limite del rispetto dei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e che «tale limite include anche i principi dell'ordinamento civile». In particolare, i principi della «disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto [...] devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, in ragione dell'esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza».

Alla luce dei suddetti orientamenti, va valutata la disposizione impugnata, nella parte in cui subordina l'aggiornamento dei prezzi di progetto al superamento di una percentuale di aumento del 2,5 per cento dei medesimi prezzi, quali risultanti dagli elenchi ufficiali, che sia intervenuto tra la data della delibera a contrarre e quella di indizione dell'appalto.

L'art. 51, comma 12, della legge prov. Trento n. 18 del 2011 si pone in contrasto con la disciplina sull'aggiornamento annuale dei prezzi delle stazioni appaltanti e con il «principio di adeguamento continuo» dei prezzi posti a base di gara, per come affermati dall'art. 133, comma 8, del d.lgs. n. 163 del 2006. La disciplina dell'adeguamento dei prezzi, anche se nella fattispecie in giudizio riguarda la fase pubblicitica delle procedure di appalto, essendo riferita al periodo che intercorre tra la data di delibera a contrarre e quella di indizione dell'appalto, in realtà si ripercuote su tutte le fasi successive, comprese quelle della stipulazione del contratto e della sua esecuzione. Pertanto, essa produce un effetto condizionante sull'autonomia negoziale, sia della stazione appaltante, sia delle imprese interessate, dal momento che impedisce a queste ultime di tenere conto degli incrementi di costo fino a quando questi non abbiano superato la percentuale del 2,5 per cento. Per tali motivi, la disposizione impugnata, discostandosi dalle sopra citate previsioni del codice degli appalti in materia di aggiornamento dei prezzi, interferisce con la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenze n. 74 del 2012, n. 53 del 2011, n. 45 del 2010, n. 401 del 2007).

10.– Il ricorrente impugna l'art. 57, comma 4, della legge prov. Trento n. 18 del 2001, che introduce l'art. 86-ter nel decreto del Presidente della Giunta Provinciale 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti), nella parte in cui prevede una sanatoria per le violazioni commesse in materia di smaltimento di rifiuti non pericolosi, consentendo l'autorizzazione a posteriori di attività svolte in carenza o in difformità dal prescritto titolo autorizzativo. Tale disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto contrasterebbe con la direttiva del 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive) e la direttiva del 15 gennaio 2008, n. 2008/1/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione dell'inquinamento), le quali impongono che tutte le attività inerenti alla gestione del ciclo dei rifiuti, compreso lo smaltimento, siano soggette ad autorizzazione preventiva; in secondo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, posto che la previsione di una sanatoria sostanzialmente generalizzata peggiorerebbe il livello di tutela assicurato dalla normativa statale (e in particolare dagli artt. 208 e seguenti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale»); in terzo luogo, l'art. 9 Cost., in quanto configurerebbe una sanatoria sostanzialmente indiscriminata, in contrasto con il principio di tutela dell'ambiente.

10.1.– La questione è fondata.

Occorre anzitutto ricordare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 285 del 2013, n. 244 del 2011, n. 249 del 2009, n. 62 del 2008), la disciplina dei rifiuti «si colloca nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (così, in particolare, la sentenza n. 249 del 2009).

In tema di autorizzazione allo smaltimento dei rifiuti, la legislazione statale stabilisce, nell'art. 208, comma 13, del decreto legislativo n. 152 del 2006, a prescindere dall'applicazione di norme sanzionatorie, quali siano le conseguenze dell'infrazione in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione. La suddetta disposizione del codice dell'ambiente prevede, infatti, che in tali casi l'autorità competente proceda, a seconda della gravità dell'infrazione, alla diffida, con eventuale sospensione dell'autorizzazione, o alla revoca dell'autorizzazione.

Trattandosi di una disciplina che è adottata dallo Stato nell'esercizio di una sua competenza legislativa esclusiva, quella in materia ambientale, il legislatore regionale non può introdurre deroghe, né dettare una diversa disciplina.

Resta assorbito ogni altro profilo di censura.

11.– Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 57, comma 5, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, che introduce l'art. 86-ter nel d. Pres. Prov. Trento n. 1-41/Legisl del 1987, nella parte in cui prevede, per il settore dello smaltimento delle terre e rocce da scavo, una sanatoria per le violazioni commesse in materia di smaltimento di rifiuti non pericolosi, consentendo l'autorizzazione a posteriori di attività svolte in carenza del prescritto titolo. La disposizione impugnata violerebbe infatti, in primo luogo, l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto contrasterebbe con la normativa comunitaria (direttive n. 2008/1/CE, in materia di prevenzione e riduzione dell'inquinamento, e n. 2008/98/CE, in materia di rifiuti, che rinvia all'elenco dei rifiuti di cui alla decisione della Commissione n. 2000/532/CE), le quali impongono che tutte le attività inerenti alla gestione del ciclo dei rifiuti, compreso lo smaltimento, siano soggette ad autorizzazione preventiva; in secondo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, posto che la previsione di una sanatoria sostanzialmente generalizzata con riferimento allo smaltimento delle terre e rocce da scavo peggiorerebbe il livello di tutela assicurato dalla normativa statale, anche perché la distinzione tra violazioni «documentali o formali» e violazioni «sostanziali», su cui la disposizione si basa, risulterebbe generica e priva di criteri applicativi.

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

Che quella dello smaltimento delle terre e rocce da scavo sia disciplina che interviene in materia di legislazione statale esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. è principio reiteratamente affermato da una serie di recenti sentenze di questa Corte (n. 232 del 2014; n. 70 del 2014; n. 300 del 2013): «la disciplina delle procedure per lo smaltimento delle rocce e terre da scavo attiene al trattamento

dei residui di produzione ed è perciò da ascrivere alla “tutela dell’ambiente”, affidata in via esclusiva alle competenze dello Stato, affinché siano garantiti livelli di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale». Pertanto, «in materia di smaltimento delle rocce e terre da scavo non residua alcuna competenza – neppure di carattere suppletivo e cedevole – in capo alle Regioni e alle Province autonome in vista della semplificazione delle procedure da applicarsi ai cantieri di piccole dimensioni» (così la sentenza n. 232 del 2014).

In particolare, come ricordato dall’appena richiamata sentenza n. 232 del 2014, il legislatore statale, con gli artt. 266, comma 7, e 184-bis del codice dell’ambiente, relativamente al trattamento dei sottoprodotti – a cui il sopravvenuto art. 41-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, riconduce il regime delle terre e delle rocce da scavo – ha previsto che siano appositi decreti ministeriali a fissare la disciplina per la semplificazione amministrativa dell’utilizzazione dei materiali da scavo e a individuare i criteri in base ai quali alcune sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti, anziché rifiuti. Trattandosi di una disciplina che è adottata dallo Stato nell’esercizio di una sua competenza legislativa esclusiva, quella in materia ambientale, il legislatore regionale non può sovrapporsi in alcun modo.

Devono quindi ritenersi assorbiti gli altri motivi di censura.

12.– Il ricorrente censura l’art. 77 della legge prov. Trento n. 18 del 2011, che inserisce il comma 1-bis nell’art. 8-bis della legge della Provincia autonoma di Trento 31 agosto 1987, n. 18 (Istituzione dell’Istituto mocheno e dell’Istituto cimbri e norme per la salvaguardia e la valorizzazione della cultura delle popolazioni germanofone in provincia di Trento), nella parte in cui consente che l’incarico di direttore dell’Istituto cimbri di Luserna sia affidato anche a un soggetto privo dei requisiti per la nomina a dirigente, «purché in possesso di professionalità e attitudine alla direzione». Tale disposizione violerebbe, in primo luogo, l’art. 8, numero 1), dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, in quanto contrasterebbe con i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di personale deve rispettare, per effetto del rinvio all’art. 4 del medesimo statuto, e in particolare con quelli risultanti dagli artt. 19, comma 6, e 28 del d.lgs. n. 165 del 2001; in secondo luogo, gli artt. 3 e 97 Cost., sotto i profili della ragionevolezza e della buona organizzazione dell’amministrazione, in quanto la mera richiesta di professionalità e attitudine alla direzione non sarebbe idonea a perseguire la finalità di assicurare all’Istituto una direzione efficiente e in quanto la buona organizzazione presuppone anzitutto una qualificazione professionale adeguata a chi è preposto a funzioni dirigenziali.

12.1.– La questione prospettata con riferimento all’art. 8, numero 1), dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol è inammissibile, perché i parametri interposti invocati non risultano essere conferenti.

Occorre anzitutto considerare che la disposizione impugnata non si occupa in alcun modo dell’accesso alla qualifica dirigenziale, ma disciplina esclusivamente le modalità di affidamento delle funzioni di direttore dell’Istituto cimbri. Essa dunque si limita a prevedere un incarico direzionale temporaneo in un piccolo ente, senza che ciò implichi l’acquisizione della qualifica di dirigente. Di conseguenza, l’art. 28 del d.lgs. n. 165 del 2001, indicato dal ricorrente quale parametro interposto, non costituisce un termine di raffronto pertinente, dal momento che esso stabilisce i

requisiti e le modalità per l'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni statali.

Viene altresì richiamato nel ricorso, come parametro interposto, l'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001. Questa disposizione, applicabile al personale degli enti locali ai sensi del successivo comma 6-ter, consente di conferire incarichi dirigenziali a persone, esterne alla pubblica amministrazione, di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano un'esperienza di almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali oppure che siano in possesso di formazione universitaria e postuniversitaria (che, secondo quanto dispone l'ultimo periodo, deve corrispondere al conseguimento del diploma di laurea specialistica-magistrale o vecchio ordinamento). Anche in questo caso non risulta esservi coincidenza con la fattispecie disciplinata dalla disposizione impugnata, che non ha riguardo a personale esterno alla pubblica amministrazione.

12.2.– La medesima disposizione è censurata anche in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., sotto i profili della ragionevolezza e del buon andamento della pubblica amministrazione.

La questione non è fondata.

Occorre ricordare che i cimbri costituiscono una piccola minoranza linguistica germanofona, la cui entità può essere stimata in circa un migliaio di persone, concentrate per lo più nel comune di Luserna, come risulta anche dall'art. 3 della legge provinciale 19 giugno 2008, n. 6 (Norme di tutela e promozione delle minoranze linguistiche locali): «Il territorio del Comune di Luserna-Lusérn costituisce, all'interno della provincia di Trento, territorio dell'insediamento storico della popolazione cimbra». L'Istituto cimbro, che ha appunto sede a Luserna, ha lo scopo di promuovere le conoscenze della cultura e delle tradizioni di tale minoranza storica. Tenendo conto delle difficoltà di reclutamento che si possono incontrare all'interno di una ristrettissima cerchia di persone come è quella costituita dalla minoranza cimbra, la disposizione impugnata consente di non applicare i requisiti stabiliti dalla legge provinciale sugli incarichi dirigenziali – in particolare si vedano gli artt. 24 e 28 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 aprile 1997, n. 7 (Legge sul personale della Provincia) – all'evidente scopo di permettere che a capo di tale istituto possa essere posta una persona che conosca la lingua cimbra e la cultura di tale popolazione. La disposizione è dunque giustificata dal principio della tutela delle minoranze linguistiche garantito sia dall'art. 6 Cost., sia dallo statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol (in generale dall'art. 2 e, con specifico riferimento alla lingua cimbra, dagli artt. 92 e 102), sia dalle norme di attuazione di quest'ultimo: decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige concernenti disposizioni di tutela delle popolazioni ladina, mochena e cimbra della provincia di Trento). Essa appare, dunque, conforme ai principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, nel presupposto, non esplicitato nella disposizione impugnata ma chiaramente desumibile dalla disciplina dell'Istituto cimbro, che tale soluzione si renda necessaria al fine di affidare l'incarico in questione a un esperto della lingua e della cultura dei cimbri. D'altra parte, occorre precisare che l'impugnato art. 77, laddove afferma che l'incarico di direttore dell'Istituto cimbro «può essere conferito anche a persone non in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa provinciale per ricoprire l'incarico di dirigente, purché in possesso di professionalità e attitudine alla dirigenza», deve essere inteso nel senso che la professionalità richiesta sia da valutarsi con specifico riferimento alla conoscenza

della lingua e della cultura cimbra, in modo che la deroga da esso posta sia subordinata alla condizione che la persona candidata all'incarico di direttore sia esperto conoscitore della lingua e della cultura della minoranza protetta.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento – Legge finanziaria provinciale 2012);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 4, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui introduce il comma 10-bis nell'art. 44 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 16 (Legge provinciale sulla tutela della salute);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 51, comma 12, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art. 44 della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26 (Legge provinciale sui lavori pubblici);

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 57, comma 4, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui introduce l'art. 86-ter nel decreto del Presidente della Giunta Provinciale 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl (Testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti);

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 57, comma 5, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui introduce l'art. 86-quater nel decreto del Presidente della Giunta Provinciale 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl (Testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti);

6) dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 51, comma 5, lettera a), della legge prov. Trento n. 18 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 77 della legge prov. Trento n. 18 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 8, numero 1), 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);

9) dichiara, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, estinto, relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 5, 21, comma 11, e 51, commi 4, 9 e 18, della legge prov. Trento

n. 18 del 2011, il giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 6, lettera c), della legge prov. Trento n. 18 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e all'art. 8, numero 1), del d.P.R. 670 del 1972;

11) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 77 della legge prov. Trento n. 18 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2014.

Paolo Maria NAPOLITANO, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 dicembre 2014

Sentenza: 1 dicembre 2014, n. 275

Materia: leggi elettorali, organi dei comuni

Parametri invocati: artt. 1, comma secondo, 3, 48, comma secondo, 67 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento

Oggetto: art. 87, comma 1, lett. b), del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino Alto Adige 1° febbraio 2005, n. 1/L (Approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali)

Esito: non fondatezza della questione

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Occorre doverosamente premettere che, nonostante la legislazione elettorale comunale ricada nella potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma secondo, lett. p), Cost.), nella Regione Trentino Alto Adige, a cagione della riconosciuta autonomia speciale, si rinvencono talune peculiarità locali anche in questa materia.

In particolare: la soglia oltre la quale i comuni votano con il doppio turno è fissata in 3.000 abitanti, anziché in 15.000, non è previsto il cosiddetto voto disgiunto ed inoltre la lista o la coalizione collegata al candidato sindaco risultato vincitore non può, in ogni caso, ottenere più del 70 per cento dei seggi.

Fatta questa premessa, si deve dare atto che la fattispecie concreta sottesa alla questione di diritto sottoposta al vaglio della Corte riguardava un comune con popolazione superiore a tremila abitanti, nel quale, all'esito del ballottaggio, era risultato eletto un candidato sindaco collegato ad una lista che al primo turno aveva raggiunto una maggioranza relativa piuttosto modesta, intorno al 27 per cento dei voti validi, conseguendo comunque il 60 per cento dei seggi in consiglio comunale, come previsto, fra l'altro, anche dalla legge statale.

Il Tribunale rimettente riteneva la fattispecie astratta sovrapponibile a quella scrutinata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014, relativa, come è noto, alle elezioni politiche, reputando irragionevole, e per questa via incostituzionale, il premio di maggioranza previsto dalla legge elettorale comunale.

La Corte dichiara infondata la questione, sul principale rilievo che si tratta di un raffronto improponibile, dal momento che le elezioni politiche si svolgono su turno unico, mentre le amministrative, almeno nella fascia dei comuni con popolazione maggiore, si svolgono su due turni. Il secondo turno, eventuale, di ballottaggio, ha proprio la funzione di garantire una legittimazione al candidato eletto, legittimazione che gli deriva da una naturale maggioranza, stavolta assoluta, derivante dalla scelta secca che l'elettore ha di fronte nel secondo turno.

Con ciò cade anche il contrasto con l'art. 3 Cost., applicato all'art. 48 Cost., in quanto il principio di uguaglianza del voto, naturalmente con il necessario temperamento della ragionevolezza, esclude sì i casi limite del voto plurimo o

multiplo, ma non giunge ad imporre una diretta e matematica proporzionalità fra i voti conseguiti da una lista ed i seggi da essa riportati. I giudici costituzionali citano una serie di precedenti in termini (*ex plurimis*, sentenza 107/1996).

Elezioni - Composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali - Comuni con popolazione superiore a 3000 abitanti - Premio di maggioranza alla lista o al gruppo di lista collegato al candidato eletto sindaco. - Decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 1° febbraio 2005, n. 1/L (Approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali), art. 87, comma 1, lettera h). (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.51 del 10-12-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, lettera h), del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 1° febbraio 2005, n. 1/L (Approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali), promosso dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento nel procedimento vertente tra Giuseppe Facchini ed altra e il Comune di Pergine Valsugana ed altri, con ordinanza del 14 febbraio 2014 iscritta al n. 98 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visto l'atto di intervento della Regione autonoma Trentino-Alto Adige;

udito nella camera di consiglio del 18 novembre 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento dubita della legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, lettera h), del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 1° febbraio 2005, n. 1/L (Approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali), nella parte in cui dispone che, nelle elezioni dei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, se la lista o la coalizione di liste collegate al candidato eletto sindaco non abbia conseguito il 60 per cento dei seggi del consiglio (detratto il seggio assegnato al sindaco), ad essa venga assegnato, oltre al seggio del sindaco, il numero di seggi necessario per raggiungere quella consistenza, con eventuale arrotondamento all'unità superiore.

Tale disposizione violerebbe l'art. 3, congiuntamente con gli artt. 1, secondo comma, e 67 della Costituzione, in quanto, non subordinando l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e, quindi, trasformando una maggioranza relativa di voti, anche modesta come nella fattispecie,

in una maggioranza assoluta di seggi, finirebbe per determinare un'alterazione della rappresentanza democratica.

Essa, inoltre, avrebbe introdotto un meccanismo premiale irragionevole e incongruo, inidoneo ad assicurare la governabilità, perché incentiverebbe il raggiungimento di accordi tra liste anche non omogenee, al solo fine di accedere al premio, ma non scongiurerebbe il rischio che, dopo le elezioni, la coalizione beneficiaria del premio possa sciogliersi, o che uno dei partiti che ne faceva parte se ne distacchi.

Tale modalità di attribuzione del premio, inoltre, sarebbe in contrasto con il principio di uguaglianza del voto, poiché il peso dei voti espressi per le liste perdenti risulterebbe assai inferiore a quello espresso per la lista o coalizione vincente, in violazione dell'art. 48, secondo comma, Cost.

2.– In via preliminare, vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità della questione sollevate dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

2.1.– Secondo la Regione, la questione sarebbe inammissibile, in primo luogo, per erronea ed incoerente indicazione delle disposizioni impugnate, in quanto l'art. 87, comma 1, lettera h), regola l'attribuzione dei seggi al primo turno, mentre la sua applicazione al secondo turno deriva dall'art. 87, comma 3.

2.1.1.– L'eccezione non è fondata.

È bensì vero che l'art. 87, comma 3, lettera c), insieme all'art. 70, comma 9, riguarda l'assegnazione dei seggi al ballottaggio; tale disposizione, tuttavia, richiama, a questo fine, quelle di cui alle lettere g), h), i) e l) del comma 1 e dunque prevede l'applicazione delle medesime regole che disciplinano l'assegnazione dei seggi al primo turno, salvo considerare gli eventuali, ulteriori, apparentamenti che siano stati effettuati in vista del ballottaggio.

In particolare, risulta dal verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale per la votazione di ballottaggio che, nel caso in esame, l'attribuzione del 60 per cento dei seggi al consiglio è avvenuta proprio ai sensi dell'art. 87, comma 1, lettera h), ossia della norma censurata dal rimettente.

Ne consegue che, in ragione del richiamo contenuto al comma 3, lettera c), la questione investe l'art. 87, comma 1, lettera h), non di per sé, ma in quanto applicato al secondo turno. Di qui l'ammissibilità della questione.

2.2.– Ad avviso della Regione, la questione sarebbe altresì inammissibile per omessa considerazione della normativa applicabile in caso di accoglimento e per ininfluenza dell'eventuale accoglimento sull'esito del giudizio, in quanto l'art. 70, comma 9, del testo unico, conduce allo stesso risultato della norma impugnata.

2.2.1.– Anche tale eccezione non è fondata.

Ed invero la Regione, nell'evocare l'art. 70, comma 9, ai sensi del quale «I seggi assegnati al consiglio sono attribuiti alle liste in proporzione ai voti conseguiti nel primo turno elettorale assicurando il 60 per cento dei seggi alla lista o alle liste collegate nell'unico o nel secondo turno con il sindaco eletto», omette tuttavia di precisare che tale disposizione, al secondo periodo, stabilisce che «L'attribuzione dei seggi alle liste avviene secondo le modalità stabilite all'articolo 87».

Anche in questo caso, dunque, il rinvio all'art. 87, operato dall'art. 70, comma 9, consente di ritenere che il rimettente abbia correttamente appuntato le sue censure sulla norma di cui deve fare in concreto applicazione.

Né l'art. 70, comma 9, sarebbe tale da determinare lo stesso risultato della norma censurata, rendendo così ininfluyente l'eventuale accoglimento della questione relativa all'art. 87, comma 1, lettera h), giacché in caso di annullamento di quest'ultima disposizione, verrebbero meno le modalità con le quali lo stesso art. 70, comma 9, richiede che siano attribuiti i seggi alle liste e dunque mancherebbe il presupposto stesso per l'operatività del richiamato art. 70, comma 9.

2.3.– Un terzo profilo di inammissibilità viene ravvisato dalla Regione nell'incostituzionalità della disciplina applicabile in caso di accoglimento, per l'irragionevolezza della normativa di risulta, che attribuirebbe al sindaco eletto al ballottaggio la minoranza in consiglio comunale.

2.3.1.– Neanche tale eccezione può essere accolta.

Nel nostro sistema incidentale di costituzionalità, il giudice a quo deve illustrare le ragioni che lo portano a dubitare della costituzionalità della norma di cui deve fare applicazione, mentre spetta alla Corte il compito ultimo di interpretare la Costituzione e di valutare le conseguenze che potrebbero derivare dall'eventuale accoglimento della questione.

Pertanto, l'eccezione non è fondata poiché essa «attiene, in realtà, non al preliminare profilo dell'ammissibilità della questione promossa, ma a quello, successivo, del merito della stessa» (sentenza n. 199 del 2014).

3.– Nel merito, la questione non è fondata.

3.1.– Il TRGA ritiene che la normativa regionale in esame sia sovrapponibile a quella statale che è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 1 del 2014 di questa Corte, al punto da richiamare a sostegno dei propri dubbi di legittimità ampi passaggi di quella decisione.

Ma il presupposto da cui muove il giudice a quo non può essere condiviso, stante la netta diversità delle due discipline. La normativa statale oggetto della richiamata sentenza n. 1 del 2014 riguarda l'elezione delle assemblee legislative nazionali, espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare. La legge regionale impugnata riguarda gli organi politico-amministrativi dei Comuni, e cioè il sindaco e il consiglio comunale, titolari di una limitata potestà di normazione secondaria e dotati ciascuno di una propria legittimazione elettorale diretta. La legge statale, inoltre, disciplina un'elezione a turno unico, mentre quella regionale prevede il doppio turno, secondo il modello della disciplina elettorale del TUEL. La legge statale, infine, fa riferimento, per l'attribuzione del premio di maggioranza, ad una sorta di collegio unico nazionale, che ha dimensioni non comparabili a quelle dei Comuni regolati dalla legge regionale.

3.1.1.– Valutando la legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 10, secondo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il Consiglio di Stato ha di recente ritenuto manifestamente infondata la relativa questione ed ha osservato come i premi di maggioranza previsti per le elezioni politiche riguardino «sistemi elettorali fondati su

turno unico e dunque caratterizzati da schemi assolutamente non raffrontabili con sistemi elettorali a doppio turno» (sentenza n. 4680 del 2013). Inoltre, secondo la medesima decisione, rientra nella discrezionalità del legislatore che disciplina le elezioni locali bilanciare l'interesse alla rappresentanza politica e quello alla governabilità, alla luce dei possibili rapporti tra il candidato sindaco e le liste ad esso collegate.

Queste conclusioni sono condivisibili e, ancorché formulate in riferimento alla norma statale che, nei Comuni al di sopra dei 15.000 abitanti, attribuisce un premio del 60 per cento dei seggi alla lista o al gruppo di liste collegate al sindaco eletto al ballottaggio, ben possono essere replicate con riguardo alla norma regionale censurata.

3.1.2.– Il d.P.Reg. 1° febbraio 2005, n. 1/L, infatti, modella l'elezione dei Comuni trentini al di sopra dei 3.000 abitanti sul sistema elettorale previsto dal TUEL per i Comuni al di sopra dei 15.000, con due soli elementi di differenziazione: la legislazione regionale non prevede il voto disgiunto, che è invece ammesso dal TUEL, e, a differenza di quella statale, ha introdotto una clausola che fissa, in ogni caso, a non più del 70 per cento, la quota di seggi assegnati alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato eletto sindaco.

La mancata previsione del voto disgiunto fa sì che, nella legislazione trentina, la cifra elettorale del sindaco e quella delle liste a lui collegate coincidano: ai sensi dell'art. 87, comma 1, lettera c), infatti, la cifra elettorale di ciascuna lista o gruppo di liste collegate è «costituita dalla somma dei voti validi riportati al primo turno, in tutte le sezioni del comune, dal candidato alla carica di sindaco collegato».

Per queste ragioni, il censurato art. 87, comma 1, lettera h), a differenza dell'omologa norma statale di cui all'art. 73, comma 10, del TUEL, non prevede la soglia minima del 40 per cento dei voti, che la lista o il gruppo di liste collegate al candidato sindaco eletto al primo turno devono raggiungere per poter ottenere il premio del 60 per cento. In assenza del voto disgiunto, infatti, anche le liste collegate al sindaco eletto al primo turno, hanno, per definizione, superato il 50 per cento dei voti.

Né vi è bisogno, in Trentino-Alto Adige, di escludere l'assegnazione del premio di maggioranza nel caso in cui un'altra lista o gruppo di liste abbia già superato, al primo turno, il 50 per cento dei voti validi, secondo quanto disposto dal medesimo art. 73, comma 10, del TUEL. Neppure questa evenienza, infatti, potrebbe verificarsi in mancanza di voto disgiunto.

3.1.3.– Al di là di queste differenze, tuttavia, il meccanismo premiale previsto dal legislatore regionale è analogo a quello contemplato dalla già ricordata disposizione statale, il che conferma che neppure per esso possono ravvisarsi ragioni di assimilazione con le questioni di costituzionalità di cui alla legge n. 270 del 2005.

3.2.– Questa Corte ha già affermato, con riferimento ad elezioni di tipo amministrativo, che le votazioni al primo e al secondo turno non sono comparabili ai fini dell'attribuzione del premio.

Infatti, «Nel turno di ballottaggio [...] la prospettiva cambia sensibilmente. Non c'è più la possibilità di voto disgiunto, perché si vota soltanto il candidato sindaco collegato ad una o più liste. L'elettore quindi non può più esprimere il consenso al candidato, contemporaneamente, però, bocciando il collegamento dal medesimo prescelto: la sua manifestazione di volontà è necessariamente unica e

quindi più non sussiste alcun ostacolo intrinseco a valorizzare il collegamento – nuovamente espresso in questo secondo turno mediante l’abbinamento grafico tra il nome del candidato sindaco ed i simboli delle liste a lui collegate – al fine di introdurre un più rigido effetto di trascinamento attribuendo alla lista collegata al sindaco la maggioranza assoluta dei seggi nella percentuale del 60% come premio di maggioranza» (sentenza n. 107 del 1996).

Le medesime considerazioni valgono rispetto al sistema elettorale trentino. Ai sensi dell’art. 70, comma 7, del d.P.Reg. 1° febbraio 2005, n. 1/L, infatti, «La scheda per il ballottaggio riporta il cognome e il nome dei candidati alla carica di sindaco ed i simboli delle liste collegate». Dunque, anche in Trentino-Alto Adige, il legislatore regionale ha valorizzato il collegamento tra sindaco e liste a lui collegate, attraverso l’abbinamento grafico, nella scheda per il ballottaggio, tra il nome del candidato sindaco ed i simboli di tali liste.

Nel dare il proprio voto al sindaco, la manifestazione di volontà dell’elettore è espressamente legata alle liste che lo sostengono e ciò giustifica l’effetto di trascinamento che il voto al sindaco determina sulle liste a lui collegate con l’attribuzione del premio del 60 per cento dei seggi.

Il meccanismo di attribuzione del premio e la conseguente alterazione della rappresentanza non sono pertanto irragionevoli, ma sono funzionali alle esigenze di governabilità dell’ente locale, che nel turno di ballottaggio vengono più fortemente in rilievo.

3.3.– Tale meccanismo neppure lede il principio di uguaglianza del voto perché, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, esso «esige che l’esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di parità, donde il divieto del voto multiplo o plurimo», ma non anche che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell’elettorato debba necessariamente essere proporzionale al numero dei consensi espressi, dipendendo questo invece dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali (sentenze n. 39 del 1973, n. 6, n. 60 e n. 168 del 1963, n. 43 del 1961); fermo restando in ogni caso il controllo di ragionevolezza (ex plurimis, sentenza n. 107 del 1996).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 87, comma 1, lettera h), del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 1° febbraio 2005, n. 1/L (Approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali), sollevata, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 della Costituzione, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento con l’ordinanza indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l’1 dicembre 2014.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2014.

SENTENZE DI MERO RITO

- n. 202/2014, in materia di personale dei consorzi di bonifica;
- n. 213/2014, in materia di espropriazione;
- n. 217/2014, in materia di formazione professionale;
- n. 256/2014, in materia di sanità.
- n. 258/2014, in materia di proprietà di un impianto termovalorizzatore;
- n. 260/2014, in materia di competitività tra imprese.