

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Direzione di area assistenza istituzionale
Settore Assistenza giuridica e legislativa

SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI INTERESSE REGIONALE

CON NOTE DI SINTESI

I semestre 2018

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

luglio 2018

PRESENTAZIONE

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

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

La sintesi delle sentenze del primo semestre 2018 è stata effettuata da un gruppo di lavoro composto da Enrico Righi, che ne ha coordinato l'attività, curando anche la selezione delle sentenze, e da Eleonora Bardazzi, Cesare Belmonte, Francesca Casalotti, Ilaria Cirelli, Domenico Ferraro, Caterina Orione, Carla Paradiso, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto, Anna Traniello Gradassi.

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

Gemma Pastore

*Dirigente del settore
Assistenza giuridica e legislativa*

Firenze, luglio 2018

INDICE

Finanza pubblica

Sentenza 22 novembre 2017, n. 1/2018
dell'art. 9, comma 2, della legge della Regione Toscana 18 ottobre 2016, n. 72 (Disposizioni per il potenziamento dell'Autorità Portuale Regionale. Modifiche alla L.R. n. 23/2012). pag. 1

Procedimento legislativo di variazione territoriale di comuni

Sentenza 7 novembre 2017, n. 2/2018
legge Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali) “ 8

Prevenzione vaccinale

Sentenza 22 novembre 2017, n. 5/2018
decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73, per intero e con riguardo all'art. 1, commi da 1 a 5, e agli artt. 3, 4, 5 e 7; nonché lo stesso decreto-legge, come convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2017, n. 119 per intero e con riguardo all'art. 1, commi 1, 1 bis, 1 ter, 2, 3, 4 e 6 ter, e agli artt. 3, 3 bis, 4, 5, 5 quater e 7. “ 20

Energia-Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili

Sentenza 9 gennaio 2018, n. 14
Articolo 4, comma 2, lett. c), della legge della Regione Puglia 21/10/2008, n. 31(Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale) “ 47

Tributi

Sentenza 21 novembre 2017, n. 17/2018
art.1, commi 1, 1-bis, 3,4,5,7,8,9,9-bis e 9-quinquies, del decreto legge 24 gennaio 2015, n. 34 (Misure urgenti in materia di esenzione IMU); art.1 comma 1, lettere a) e b) del d.l. n.4 del 2015. “ 56

Circoscrizioni comunali

Sentenza 23 gennaio 2018, n. 21
art. 1 della legge della Regione Sardegna 16 marzo 2017 n. 4 (Ridefinizione dei confini tra i Comuni di Magomadas e Tresnuraghes). “ 75

Tributi

Sentenza 23 gennaio 2018, n. 29
art.6, commi 1 e 10 e art.6-ter del d.l. 22 ottobre 2016, n.193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito con modificazioni dalla l. 1 dicembre 2016 n. 225. “ 81

Procedimento amministrativo; potere sostitutivo

Sentenza 9 gennaio 2018, n. 36
art. 5, commi 1 e 2 d.P.R. 12 settembre 2016 n.194 (Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti

amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015 n.124) . . . pag. 87

Previdenza sociale; pubblico impiego

Sentenza 23 gennaio 2018, n. 38

art.12, comma 6 e art. 21 della l.r. Friuli-Venezia Giulia n.18/2016 (Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale). “ 96

Pubblico impiego

Sentenza 6 febbraio 2018, n. 40

art.6, comma 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 29 maggio 2007 n.2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione), come modificato dall'art. 3, comma 22, della legge della Regione autonoma Sardegna 5 marzo 2008, n.3 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione) e dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 agosto 2011 n.16 (Norme in materia di organizzazione e personale). “ 101

Finanza pubblica

Sentenza 9 gennaio 2018, n. 49

artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 della legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare). “ 108

Potere sostitutivo

Sentenza 23 gennaio 2018, n. 56

art. 1, comma 580, della legge 23 dicembre 2014 n.190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) “ 120

Bilancio e contabilità pubblica - commercio con l'estero

Sentenza 23 gennaio 2018, n. 61

art.1, comma 202, della legge 23 dicembre 2014 n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) “ 127

Tutela dell'ambiente

Sentenza 21 febbraio 2018, n. 66

artt. 63, comma 7, 68 comma 1, 95 commi 2, 4, 5 della legge della Regione Veneto del 30 dicembre 2016, n. 30. “ 139

Governo del territorio, ambiente

Sentenza 23 gennaio 2018, n. 68

art. 1, art. 8, art. 10, art. 13 art. 16 art. 21; art. 18,; art. 28, art. 56, art. 32, art. 49, art. 51, art. 79, art. 56, art. 54 art. 59 art. 64, art. 95, art. 118, art. 140, art. 124; art. 141, art. 142, art. 147; dell'art. 155; dell'art. 151, dell'art. 154, dell'art. 206, art. 215, art. 243, dell'art. 250, in combinato disposto con gli artt. 201, 202, art. 258; e art. 264, commi 13, 14 e 16 della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate) “ 155

Energia

Sentenza 21 febbraio 2018, n. 69

art. 111, commi 2, 3, 4, 5, 7 e 8 della legge della Regione Veneto 30

dicembre 2016, n. 30. pag. 187

Caccia

Sentenza 21 febbraio 2018, n. 70

art. 1 della legge della Regione Marche 9 marzo 2015, n. 7 (Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2007, n. 8 «Disciplina delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979 e dell'articolo 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio" e modifica alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 "Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria"») " 195

Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali

Sentenza 7 marzo 2018, n. 71

art. 1, commi 85 e 627, della legge 11 dicembre 2016 n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) " 199

Demanio e patrimonio

Sentenza 20 febbraio 2018, n. 73

art.1, commi 732 e 733 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) " 207

Bilancio e contabilità pubblica; coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 7 marzo 2018, n. 74

art. 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n.232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) " 213

Trasporto pubblico

Sentenza 7 marzo 2018, n. 78

art. 1, comma 615, della legge 11 dicembre 2016, n.232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) " 218

Tutela della salute

Sentenza 6 marzo 2018, n. 79

articolo 1, commi 390, 393, 395, 396, 397, 400, 401, 408 e 409, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) " 224

Tutela delle minoranze

Sentenza 20 marzo 2018, n. 81

legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28 (Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali) " 231

Ordine pubblico e sicurezza; ordinamento penale; impiego pubblico; previdenza sociale

Sentenza 21 febbraio 2018, n. 82

artt. 6, comma 5, e 20 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017) " 238

Tutela della concorrenza

Sentenza 21 febbraio 2018, n. 83

artt. 79, comma 1, e 83, comma 1, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017). pag. 244

Diritto allo studio; coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 20 marzo 2018, n. 87

art. 1, commi 269, 270, 271, 272, 275 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) “ 253

Tributi; tutela dell'ambiente

Sentenza 22 marzo 2018 n. 89

art. 83 legge Regione Siciliana 7 maggio 2015, n.9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale). . “ 263

Coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 20 febbraio 2018 n. 94

art. 1, commi 709, 711, 723, lettera a), terzo periodo, e 730, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) “ 278

Sanità; coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 21 febbraio 2018, n. 98

artt. 31, comma 1, e 34, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017) “ 292

Bilancio e contabilità pubblica; coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 7 marzo 2018, n. 101

art.1, commi 463, 466, primo, secondo, quarto periodo, 475 lettere a) e b), 479, lettera a), 483 primo periodo, 519 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) “ 303

Coordinamento della finanza pubblica; finanziamento del servizio sanitario nazionale

Sentenza 7 marzo 2018, n. 103

art. 1, commi 392, 394, 527, 528 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) “ 330

Amministrazione pubblica - edilizia residenziale pubblica

Sentenza 10 aprile 2018, n. 106

art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10 (Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)) e alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 38 (Organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo)» “ 360

Servizi sociali, educazione

Sentenza 10 aprile 2018, n. 107

art. 1, comma 1, legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, «Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi»).

pag. 366

Demanio marittimo, idrico e stradale. Concessioni di beni

Sentenza 11 aprile 2018, n. 109

legge Friuli Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale e demanio marittimo stradale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 28/2002 e 22/2006) articoli 7, 8, 9, commi 2 e 3, 41, 48, comma 6, e 49...

“ 376

Giurisdizione e norme processuali

Sentenza 9 maggio 2018, n. 110

articoli 10 e 11-bis della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», come modificata dalla legge della Regione Toscana 5 febbraio 2016, n. 9 (Riordino delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 70/2015, 82/2015 e 68/2011), e dell'art. 10, comma 3, della stessa legge regionale n. 22 del 2015.

“ 390

Usi civici

Sentenza 10 aprile 2018, n. 113

art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche»...

“ 395

Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; governo del territorio.

Sentenza 17 aprile 2018, n. 117

art. 1, commi 4, lettere a), b), e c), 8, 10 e 30, della legge della Regione Campania 31 marzo 2017, n. 10 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017).

“ 410

Demanio marittimo - concessioni ad uso turistico-ricreativo

Sentenza 8 maggio 2018, n. 118

Articolo 3 comma 3 della legge della Regione Abruzzo 27 aprile 2017, n. 30 (Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari)

“ 424

Ambiente – Aree protette

Sentenza 11 aprile 2018, n. 121

varie disposizioni della legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 2
(Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore) pag. 428

Istruzione

Sentenza 8 maggio 2018, n. 122

articoli 1, comma 2; 3, comma 2 e 4, comma 4, della legge della Provincia
autonoma di Bolzano 20 giugno 2016, n. 14 (Modifiche di leggi provinciali
in materia di istruzione) “ 447

Finanza pubblica

Sentenza 22 maggio 2018, n. 124

art. 10, comma 2, lett. d), L. della Provincia autonoma di Trento 29
dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2017) “ 458

Accreditamento delle strutture socio-sanitarie

Sentenza 22 maggio 2018; n. 127

artt. 2, 3 e 6 della legge della Regione Toscana 4 maggio 2017, n. 21 (Nuove
disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla
persona del sistema sociale integrato. Modifiche alla l.r. 82/2009 e alla l.r.
51/2009) “ 463

Ordinamento civile, protezione civile, grandi reti di trasporto e governo del territorio

Sentenza 22 maggio 2018, n. 128

art. 52-quinquies del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni
urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali,
ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo
sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96 “ 471

Bilancio e contabilità

Sentenza 9 maggio 2018, n. 137

articoli 16, commi 1 e 2, 39, 41-bis, 48, commi 4 e 6, lettera a) del decreto
legge n. 50 del 24 aprile 2017 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria
in favore degli Enti territoriali) “ 482

Copertura finanziaria delle leggi

Sentenza 8 maggio 2018, n. 138

legge Regione Piemonte 26 aprile 2017, n. 7 (Disposizioni in materia di
disostruzione pediatrica e di rianimazione cardiopolmonare) articolo 6,
comma 2. “ 506

Elenco delle sentenze di mero rito. “ 511

Sentenza: 22 novembre 2017, n. 1/2018

Materia: finanza pubblica

Parametri invocati: Cost. art. 117, comma terzo.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: dell'art. 9, comma 2, della legge della Regione Toscana 18 ottobre 2016, n. 72 (Disposizioni per il potenziamento dell'Autorità Portuale Regionale. Modifiche alla L.R. n. 23/2012).

Esito: la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, della legge della Regione Toscana 18 ottobre 2016, n. 72 (Disposizioni per il potenziamento dell'Autorità Portuale Regionale. Modifiche alla L.R. n. 23/2012).

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, della legge della Regione Toscana 18 ottobre 2016, n. 72 (Disposizioni per il potenziamento dell'Autorità Portuale Regionale. Modifiche alla L.R. n. 23/2012).

Tale disposizione inserisce il comma 3 bis nell'articolo 19 della l.r. 23/2012; la norma autorizza la Giunta regionale a derogare, a partire dal 2017, ai vincoli relativi alle assunzioni stabiliti dalla normativa statale vigente, per incrementare la dotazione organica dell'Autorità portuale regionale e assumere personale non dirigenziale a tempo indeterminato per un massimo di dieci unità, per lo svolgimento da parte dell'Autorità stessa di funzioni aggiuntive disposte dalla medesima normativa regionale.

Secondo il ricorrente, la disposizione regionale è lesiva della competenza statale determinata dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto, nell'autorizzare la deroga dei limiti in materia di assunzioni da parte degli enti pubblici regionali, posti dall'art. 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)", viola il principio di coordinamento della finanza pubblica configurato da tale disposizione statale.

La Corte ha ritenuto la fondatezza della questione.

La disposizione impugnata riguarda l'Autorità portuale regionale, istituita con legge della Regione Toscana 28 maggio 2012, n. 23 (Istituzione dell'Autorità portuale regionale. Modifiche alla L.R. n. 88/1998 e L.R. n. 1/2005), nell'esercizio della competenza concorrente attribuita alla Regione dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in materia di porti e aeroporti civili.

L'art. 2 della legge reg. Toscana n. 23 del 2012 qualifica l'Autorità come ente dipendente dalla Regione con personalità giuridica di diritto pubblico, attraverso cui la Regione, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge, esercita le sue competenze relative ai porti di Viareggio, Giglio, Porto Santo Stefano e Marina di Campo, svolgendo, in particolare, funzioni (art. 3) di pianificazione delle aree portuali, progettazione e realizzazione delle opere portuali, gestione e manutenzione delle aree portuali.

L'art. 2 della legge regionale toscana n. 72 del 2016 ha, poi, aggiunto le funzioni di gestione diretta delle aree demaniali destinate a finalità turistico-ricreative, nonché le funzioni amministrative relative al canale Burlamacca, comprese le concessioni delle aree demaniali ad esso prospicienti.

L'art. 19 della stessa legge reg. n. 23 del 2012, rubricato "Dotazione organica", prevede che l'Autorità svolga di norma le attività di propria competenza con personale dipendente o avvalendosi di personale comandato o distaccato da enti locali o dalla Regione (l'espressione "con personale dipendente o" è stata inserita dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Toscana 5 agosto 2014, n. 48, recante "Semplificazione della disciplina degli organi dell'Autorità portuale regionale e norme in materia di personale.

Modifiche alla L.R. n. 23/2012") e che la sua dotazione organica e le relative modifiche sono approvate dalla Giunta regionale, su proposta del Segretario generale.

Infine, l'art. 20, relativo al trattamento giuridico ed economico del personale, dispone che al personale dell'Autorità si applica lo stato giuridico e il trattamento economico e normativo dei CCNL del comparto Regioni-enti locali.

Dato il quadro normativo in cui si colloca, non vi è dubbio che l'Autorità portuale, quale ente pubblico regionale, rientri nel novero delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, vale a dire le Regioni e gli enti locali nei cui confronti trova applicazione l'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015.

La Corte, richiamando il proprio orientamento giurisprudenziale, argomenta che, con sentenza n. 191 del 2017, **ha riconosciuto come corretta espressione della funzione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica la disciplina dettata dall'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015 in materia di limiti alle assunzioni da parte delle Regioni e degli enti regionali**, dichiarando non fondata la questione di legittimità promossa nei confronti dello Stato dalla Regione Veneto, per asserita violazione degli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

Nella citata sentenza si è affermato che la disposizione statale in esame "reca principi di coordinamento della finanza pubblica nel rispetto dei requisiti che la giurisprudenza di questa Corte ha individuato per escludere l'illegittimità delle misure limitative dell'autonomia regionale (sentenza n. 218 del 2015)", in quanto non prevede in modo esaustivo strumenti e modalità di perseguimento degli obiettivi, comunque rimessi all'apprezzamento delle Regioni e presenta un carattere transitorio e delimitato nel tempo.

La sentenza n. 191 del 2017 si pone in linea di continuità con la giurisprudenza della Corte nelle quali si è affermata la legittimità di disposizioni statali intese a operare, nel rispetto dei requisiti stabiliti dalla stessa giurisprudenza costituzionale, sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalle spese del personale, ponendo limiti alla facoltà delle Regioni di procedere a nuove assunzioni (ex plurimis, le recenti sentenze n. 72 del 2017, n. 218 e n. 153 del 2015).

Nelle sentenze che hanno così riconosciuto la legittimità di disposizioni dello Stato intese a contenere la spesa del personale ponendo vincoli alle Regioni e agli enti locali, la Corte ha escluso che le stesse siano invasive della sfera di competenza legislativa regionale in materia di organizzazione amministrativa, affermando che la incidenza su tale sfera è un effetto indiretto dell'esercizio della potestà statale espressione della competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica (in tal senso, ex plurimis, sentenze n. 153 del 2015, n. 219 del 2013 e n. 151 del 2012).

La norma statale evocata comporta l'obbligo per le Regioni e gli enti regionali di attenersi ai principi ivi affermati, per contribuire a realizzare l'obiettivo di contenimento e controllo della spesa nel settore del pubblico impiego.

Ne consegue che la disposizione regionale censurata, derogando ai vincoli stabiliti dalla norma interposta, configura ex se una lesione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

In definitiva, la Corte dichiara la illegittimità costituzionale della disposizione regionale scrutinata, in quanto, nel ledere i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, recati dall'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015, viola l'art. 117, terzo comma, Cost.

Impiego pubblico - Autorita' portuale regionale - Autorizzazione alla Giunta regionale a incrementare la dotazione organica e assumere personale non dirigenziale a tempo indeterminato, in deroga ai limiti posti dalla normativa statale. - Legge della Regione Toscana 18 ottobre 2016, n. 72 (Disposizioni per il potenziamento dell'Autorita' Portuale Regionale. Modifiche alla L.R. n. 23/2012), art. 9, comma 2. - (T-180001) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.3 del 17-1-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, della legge della Regione Toscana 18 ottobre 2016, n. 72 (Disposizioni per il potenziamento dell'Autorità Portuale Regionale. Modifiche alla L.R. n. 23/2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-29 dicembre 2016, depositato in cancelleria il 2 gennaio 2017 ed iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nella udienza pubblica del 21 novembre 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato in data 23-29 dicembre 2016, promuove questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, della legge della Regione Toscana 18 ottobre 2016, n. 72 (Disposizioni per il potenziamento dell'Autorità Portuale Regionale. Modifiche alla L.R. n. 23/2012).

Tale disposizione autorizza la Giunta regionale a derogare dal 2017 ai vincoli relativi alle assunzioni stabiliti dalla vigente normativa per incrementare la dotazione organica dell'Autorità portuale regionale e assumere personale non dirigenziale a tempo indeterminato per un massimo di dieci unità, per lo svolgimento da parte dell'Autorità stessa di funzioni aggiuntive disposte dalla medesima normativa regionale.

Ritiene il ricorrente che la disposizione regionale censurata lede la competenza statale determinata dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto, nell'autorizzare la deroga dei limiti in materia di assunzioni da parte degli enti pubblici regionali, posti dall'art. 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», viola il principio di coordinamento della finanza pubblica configurato da tale disposizione statale.

1.1.– Si è costituita in giudizio la Regione Toscana, con memoria depositata il 30 gennaio 2017, chiedendo di dichiarare infondata la questione.

Secondo la Regione, la disposizione censurata rientrerebbe nei limiti della sua competenza legislativa in materia di organizzazione amministrativa degli enti pubblici regionali.

La Regione sostiene, innanzitutto, che il parametro determinato dall'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015, come limite alle nuove assunzioni – vale a dire la possibilità di procedere per

gli anni 2016, 2017 e 2018 ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, per una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente – non possa trovare concreta applicazione all'Autorità portuale poiché non dispone di personale proprio.

Afferma, inoltre, la Regione che le due nuove funzioni attribuite dalla stessa legge regionale n. 72 del 2016 all'Autorità portuale non erano prima svolte da altre amministrazioni pubbliche e che, pertanto, non vi era personale che potesse essere trasferito all'Autorità portuale stessa, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Infine, ad avviso della Regione non vi sarebbe una lesione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, in quanto la legge regionale prevede nuove entrate per l'ente portuale, in relazione alle nuove funzioni, destinate a finanziare i conseguenti oneri, compresi quelli derivanti dalle previste assunzioni.

1.2.– In prossimità dell'udienza, sia il Presidente del Consiglio dei ministri che la Regione Toscana hanno presentato memoria.

Il ricorrente, in particolare, ha negato la rilevanza di quanto affermato dalla Regione circa il fatto che le nuove funzioni attribuite all'Autorità portuale possano giustificare nuove assunzioni, in quanto la normativa statale interposta non contempla deroghe in tale ipotesi.

La Regione ha integrato le argomentazioni già svolte nell'atto di costituzione, affermando che il legislatore nazionale consentirebbe la possibilità di procedere al reclutamento di personale, sia pure in deroga ad eventuali regimi di limitazione, nel caso di nuovi enti e di nuove attribuzioni.

In proposito, richiama le disposizioni dell'art. 1, comma 96, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», dell'art. 9, comma 36, 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, che, nel prendere in considerazione le esigenze di enti di nuova istituzione, prevede particolari limiti e condizioni per procedere a nuove assunzioni.

La Regione richiama altresì le previsioni dell'art.15, comma 5, del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL), comparto Regioni-Autonomie locali, del 1° aprile 1999.

2.– La questione è fondata.

3.– La disposizione scrutinata riguarda l'Autorità portuale regionale, istituita con legge della Regione Toscana 28 maggio 2012, n. 23 (Istituzione dell'Autorità portuale regionale).

Modifiche alla L.R. n. 88/1998 e L.R. n. 1/2005), nell'esercizio, come affermato nel preambolo, della competenza concorrente attribuita alla Regione dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in materia di porti e aeroporti civili.

L'art. 2 della legge reg. Toscana n. 23 del 2012 qualifica l'Autorità come ente dipendente dalla Regione con personalità giuridica di diritto pubblico, attraverso cui la Regione, ai sensi dell'art. 1 della medesima legge, esercita le sue competenze relative ai porti di Viareggio, Giglio, Porto Santo Stefano e Marina di Campo, svolgendo, in particolare, funzioni (art. 3) di pianificazione delle aree portuali, progettazione e realizzazione delle opere portuali, gestione e manutenzione delle aree portuali.

L'art. 2 della legge reg. Toscana n. 72 del 2016 ha, poi, aggiunto le funzioni di gestione diretta delle aree demaniali destinate a finalità turistico-ricreative, nonché le funzioni amministrative relative al canale Burlamacca, comprese le concessioni delle aree demaniali ad esso prospicienti.

L'art. 19 della stessa legge reg. n. 23 del 2012, rubricato “Dotazione organica”, prevede che l'Autorità svolga di norma le attività di propria competenza con personale dipendente o avvalendosi di personale comandato o distaccato da enti locali o dalla Regione (l'espressione «con personale dipendente o» è stata inserita dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Toscana 5 agosto

2014, n. 48, recante «Semplificazione della disciplina degli organi dell’Autorità portuale regionale e norme in materia di personale.

Modifiche alla L.R. n. 23/2012») e che la sua dotazione organica e le relative modifiche sono approvate dalla Giunta regionale, su proposta del Segretario generale.

Infine, l’art. 20, relativo al trattamento giuridico ed economico del personale, dispone che al personale dell’Autorità si applica lo stato giuridico e il trattamento economico e normativo dei CCNL del comparto Regioni-enti locali.

4.– Attese tali disposizioni regionali, non è dubbio che l’Autorità portuale, quale ente pubblico regionale, rientri nel novero delle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, vale a dire le Regioni e gli enti locali nei cui confronti trova applicazione l’art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015, evocata, come norma interposta, dal ricorrente.

5.– La predetta disposizione statale ha subito modifiche, già antecedentemente alla presentazione del ricorso in esame, ad opera dell’art. 16 del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, e, successivamente, ad opera dell’art. 22 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96.

Tali modifiche normative, tuttavia, non incidono sui termini della questione in esame.

6.– Dopo l’instaurazione del presente giudizio, questa Corte, con sentenza n. 191 del 2017, ha riconosciuto come corretta espressione della funzione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica la disciplina dettata dall’art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015 in materia di limiti alle assunzioni da parte delle Regioni e degli enti regionali, dichiarando non fondata la questione di legittimità promossa nei confronti dello Stato dalla Regione Veneto, per asserita violazione degli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

Nella citata sentenza si è affermato che la disposizione statale in esame «reca principi di coordinamento della finanza pubblica nel rispetto dei requisiti che la giurisprudenza di questa Corte ha individuato per escludere l’illegittimità delle misure limitative dell’autonomia regionale (sentenza n. 218 del 2015)», in quanto «non prevede in modo esaustivo strumenti e modalità di perseguimento degli obiettivi, comunque rimessi all’apprezzamento delle Regioni e presenta un carattere transitorio e delimitato nel tempo».

La sentenza n. 191 del 2017 si pone in linea di continuità con le decisioni di questa Corte nelle quali si è affermata la legittimità di disposizioni statali intese a operare, nel rispetto dei requisiti stabiliti dalla stessa giurisprudenza costituzionale, sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalle spese del personale, ponendo limiti alla facoltà delle Regioni di procedere a nuove assunzioni (ex plurimis, le recenti sentenze n. 72 del 2017, n. 218 e n. 153 del 2015).

6.1.– Nelle sentenze che hanno così riconosciuto la legittimità di disposizioni dello Stato intese a contenere la spesa del personale ponendo vincoli alle Regioni e agli enti locali, questa Corte ha escluso che le stesse siano invasive della sfera di competenza legislativa regionale in materia di organizzazione amministrativa, affermando che la incidenza su tale sfera è un effetto indiretto dell’esercizio della potestà statale espressione della competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica (in tal senso, ex plurimis, sentenze n. 153 del 2015, n. 219 del 2013 e n. 151 del 2012).

7.– Alla luce della ricordata giurisprudenza di questa Corte non può dubitarsi che la norma statale interposta, evocata dal ricorrente, comporta l’obbligo per le Regioni e gli enti regionali di attenersi

ai principi ivi affermati, per contribuire a realizzare l'obiettivo di contenimento e controllo della spesa nel settore del pubblico impiego.

Ne consegue che la disposizione regionale censurata, derogando ai vincoli così stabiliti dalla norma interposta, configura ex se una lesione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

8.– Le argomentazioni addotte dalla Regione Toscana a sostegno della legittimità dell'intervento normativo in esame vanno, pertanto, disattese.

8.1.– Innanzitutto risulta infondato l'assunto secondo cui la norma scrutinata troverebbe legittimazione nella competenza della Regione Toscana in materia di organizzazione amministrativa degli enti pubblici regionali, atteso il riscontrato carattere recessivo di tale competenza rispetto ad una disposizione che questa Corte ha riconosciuto costituire corretta espressione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

8.2.– Parimenti, non sono fondate le ulteriori argomentazioni volte a negare l'applicabilità alla fattispecie disciplinata dalla norma regionale censurata della disposizione statale interposta, a motivo di profili contingenti, correlati alla asserita specificità del caso.

Difatti, solo lo stesso legislatore nazionale può prevedere diversificate modalità applicative, ovvero circoscritte deroghe temporalmente limitate ai vincoli assunzionali da esso stesso disposti, dettando, inoltre, specifiche modalità attuative al fine di verificarne l'impatto finanziario.

Ne sono riprova proprio le disposizioni citate dalla Regione Toscana nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, quale quella recata dall'art. 9, comma 36, del d.l. n. 78 del 2010, poiché dimostrano che è lo stesso legislatore statale a ravvisare, di volta in volta, esigenze e situazioni peculiari che possono motivare discipline diversificate in materia di assunzione del personale, circoscrivendone l'applicazione entro limiti tassativi.

È pertanto in tali ambiti e limiti definiti dalle disposizioni nazionali che può dispiegarsi legittimamente la competenza legislativa regionale.

Contrariamente alla tesi della Regione Toscana, non è, dunque, possibile attribuire a specifiche, puntuali e contingenti disposizioni statali una portata generale, che possa legittimare interventi legislativi regionali volti a introdurre motu proprio deroghe ai limiti alle assunzioni posti dalla normativa statale; deroghe che inevitabilmente inficiano la finalità, perseguita dal legislatore nazionale, di contenere le dinamiche incrementali della spesa pubblica nel rilevante comparto del personale delle pubbliche amministrazioni.

Inconferenti, altresì, sono le deduzioni svolte dalla Regione in ordine alla asserita rispondenza della disposizione censurata alla previsione di cui all'art. 15, comma 5, del CCNL del comparto Regioni-Autonomie locali del 1° aprile 1999, operando le previsioni contrattuali nel rispetto delle disposizioni imperative in materia di assunzioni nelle pubbliche amministrazioni.

Altresì ininfluenti è, poi, l'assunto della Regione Toscana, oltretutto privo di qualsiasi riscontro oggettivo, secondo cui la norma censurata non inciderebbe comunque negativamente sui principi che regolano il contenimento della spesa di personale pubblico, a ragione delle nuove entrate assicurate all'Autorità portuale dall'intervento attuato con la stessa legge reg. Toscana n. 72 del 2016.

9.– In definitiva, deve dichiararsi la illegittimità costituzionale della disposizione regionale scrutinata, in quanto, nel ledere i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, recati dall'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015, viola l'art. 117, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, della legge della Regione Toscana 18 ottobre 2016, n. 72 (Disposizioni per il potenziamento dell'Autorità Portuale Regionale. Modifiche alla L.R. n. 23/2012).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Giulio PROSPERETTI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 gennaio 2018.

Sentenza: 7 novembre 2017, n. 2/2018

Materia: procedimento legislativo di variazione territoriale di comuni

Parametri invocati: articoli 3, 113 primo e secondo comma e 133 secondo comma Costituzione;

Giudizi: legittimità in via incidentale - conflitto di attribuzione

Rimettente e Ricorrente: Consiglio di Stato- Regione Marche

Oggetto: legge Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali)

Esito: -inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli articoli 3, 113, primo e secondo comma, e 133, secondo comma, della Costituzione;
-non spettanza allo Stato, e, per esso, al Consiglio di Stato, dell'annullamento, dopo l'entrata in vigore della legge, degli atti del procedimento referendario che ne costituiscono il presupposto, e annullamento della sentenza non definitiva del Consiglio di Stato, n. 3678/2016.

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

La sentenza interviene in materia di leggi regionali di modifica territoriale di comuni.

Essa precisa quale rapporto intercorra, nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 133, secondo comma, Cost., tra il referendum consultivo e la legge regionale di variazione circoscrizionale e quali ambiti di sindacato spettino, rispettivamente, al giudice amministrativo e alla Corte Costituzionale, in riferimento agli atti del complessivo procedimento legislativo.

Il giudice a quo solleva la questione incidentale presso la Corte nell'ambito di un ricorso proposto dal Comune di Fano per la riforma della sentenza del TAR Marche n. 660/2015, avente ad oggetto gli atti del procedimento referendario regionale che ha condotto al distacco della frazione di Marotta dal territorio del Comune di Fano e alla sua incorporazione nel confinante Comune di Mondolfo.

E' necessario un breve riassunto dei fatti: il Comune di Fano aveva impugnato innanzi al TAR Marche le due delibere del Consiglio regionale di indizione del referendum consultivo nell'ambito dell'iter della proposta di legge regionale, poiché la prima individuava le popolazioni interessate alla variazione territoriale nei soli residenti della frazione di Marotta mentre la seconda, (a seguito della revoca della prima) estendeva la consultazione anche alle popolazioni delle frazioni limitrofe dei due Comuni interessati dal distacco ma non a tutte le popolazioni residenti.

Veniva comunque indetto il referendum consultivo che ha avuto esito favorevole al distacco e alla incorporazione della frazione di Marotta nel Comune di Mondolfo dopodichè è stata approvata la relativa legge regionale 15/2014. Il TAR con sentenza 660 nel 2015 respingeva nel merito il ricorso del Comune di Fano.

Tale sentenza è stata impugnata dal Comune di Fano presso il Consiglio di Stato che solleva la questione in esame di legittimità costituzionale.

Ad avviso del rimettente, la legge 15/2014 risulterebbe lesiva degli articoli 3, 113 primo e secondo comma, e 133, secondo comma, della Costituzione poiché, non richiama né lo svolgimento né l'esito del referendum consultivo delle popolazioni interessate.

Questa mancata menzione impedirebbe al giudice amministrativo di assicurare la necessaria tutela giurisdizionale, nel senso richiesto dal ricorrente Comune di Fano.

Secondo il giudice a quo, infatti, per garantire una tutela pienamente soddisfacente delle pretese del Comune non risulterebbe sufficiente l'annullamento degli atti del procedimento referendario, ed in particolare della deliberazione n.87/2013 d'indizione del referendum, annullamento peraltro già disposto dallo stesso Consiglio di Stato con sentenza non definitiva 3678/2016 (per non avere il Consiglio regionale individuato le popolazioni da consultare in *tutte le popolazioni residenti nei due comuni interessati dalla proposta di modifica territoriale*).

Infatti, la violazione dell'articolo 113, primo e secondo comma, Cost. conseguirebbe proprio alla permanenza in vigore della legge di variazione circoscrizionale.

Sempre secondo il Consiglio di Stato, una legge regionale di variazione circoscrizionale, una volta privata dei suoi indispensabili presupposti procedurali come la delibera di indizione del referendum, dovrebbe risultare priva di contenuto e, come tale, non dispiagare effetti giuridici.

Ciò in ossequio a quanto affermato nella sentenza n. 225/1999, in relazione ad una legge regionale di approvazione di un piano territoriale di coordinamento di un parco, rispetto a cui al Consiglio regionale spettava la mera approvazione con legge dell'atto conclusivo del procedimento amministrativo, senza possibilità di apportarvi modifiche.

In proposito la Consulta aveva affermato che i vizi del piano territoriale non erano sottratti al sindacato del giudice amministrativo nemmeno quando fosse intervenuta la legge di (mera) approvazione di quello. In tali casi, dunque, la decisione di annullamento totale o parziale del piano territoriale da parte del giudice amministrativo aveva l'effetto di lasciare la legge di approvazione *in tutto o in parte priva di oggetto*.

Il Consiglio di Stato, dunque, nel caso di specie, assimila il rapporto tra delibera di indizione del referendum e legge-provvedimento regionale conclusiva del procedimento ex art. 133, secondo comma, Cost., al rapporto tra provvedimento adottato all'esito di un procedimento amministrativo e sua mera approvazione con legge, qualificando la legge di variazione circoscrizionale come ratifica dell'esito del referendum.

Tuttavia, la mancanza di un formale collegamento tra procedimento referendario e contenuto della legge di variazione circoscrizionale, escluderebbe l'automatica caducazione della legge regionale e di conseguenza, non essendo consentito al giudice amministrativo caducare la legge regionale che non menziona tali atti, trattandosi di fonte primaria, solo la Corte Costituzionale, a cui rimette gli atti, potrebbe accertarne l'illegittimità costituzionale.

La Regione Marche ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri chiedendo l'annullamento, previa dichiarazione di non spettanza allo Stato, della citata sentenza non definitiva del Consiglio di Stato 3678/2016, con la quale è stata annullata la delibera del Consiglio regionale della Regione Marche di indizione del referendum consultivo delle popolazioni interessate.

La ricorrente afferma che la legge regionale in materia non definisce i criteri per l'individuazione delle popolazioni interessate alle variazioni circoscrizionali e assume, fondandosi su una interpretazione della sentenza 47/2003, che il sindacato del giudice amministrativo sugli atti del procedimento referendario sarebbe consentito solo in presenza di tali criteri.

Dunque, nel caso in esame non sussistendo tali criteri in legge, solo la Consulta sarebbe competente a valutare la legittimità costituzionale *dell'intero procedimento legislativo* che conduce alla variazione circoscrizionale.

Sostiene altresì la Regione ricorrente che il Consiglio di Stato, annullando con la sentenza impugnata la delibera consiliare di indizione del referendum anziché sollevare su di essa questioni di legittimità costituzionale, avrebbe violato l'articolo 134 Cost., esercitando una funzione spettante solo alla Corte.

In tal modo, avrebbe leso le competenze costituzionalmente attribuite alla Regione dagli articoli 117, quarto comma, 118, secondo comma, e 133, secondo comma, Cost., i quali riservano alla potestà legislativa e amministrativa regionale l'intero procedimento di variazione delle circoscrizioni comunali.

La Corte Costituzionale, riuniti i giudizi in considerazione dell'omogeneità delle questioni proposte, non condivide la complessiva ricostruzione del Consiglio di Stato e dichiara inammissibili

le questioni di legittimità costituzionale proposte perché sollevate sulla base di premesse interpretative errate.

La Corte, afferma infatti come per la propria costante giurisprudenza, le regioni possano, ai sensi dell'articolo 133 secondo comma Cost., con proprie leggi, istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni con l'obbligo di sentire le popolazioni interessate esclusivamente mediante referendum consultivo.

Ciò da luogo ad un aggravamento del procedimento legislativo ed è regolato, quanto al suo ambito applicativo e alle sue modalità attuative, con legge regionale.

Spetta a quest'ultima anche la scelta in ordine al momento in cui debba essere svolto il referendum, se prima o dopo l'atto di iniziativa legislativa relativa alla variazione stessa, che può dunque essere parte del procedimento legislativo oppure restarne fase esterna e antecedente ed anche l'individuazione dei criteri per la selezione delle popolazioni interessate al procedimento referendario.

Ciò premesso, secondo la Corte, è in tale contesto che si colloca la propria sentenza n. 47/2003, con cui ha affermato che le condizioni sulla base delle quali sono individuate le popolazioni interessate alla variazione territoriale devono poter essere verificate in concreto dall'organo regionale che delibera di far luogo al referendum, con decisione motivata suscettibile di essere controllata in sede giurisdizionale.

Dunque si può impugnare, presso il giudice amministrativo, un atto che integra una fase interna al procedimento legislativo derogando, per questo specifico procedimento (e sempre per i casi in cui l'ordinamento regionale configuri il referendum consultivo come fase interna al procedimento legislativo), alla stessa giurisprudenza costituzionale e amministrativa che, in generale, escludono la sindacabilità nel processo amministrativo degli atti interni al procedimento legislativo.

Nel caso di specie, tuttavia, si è concluso il procedimento legislativo ancora pendente il giudizio amministrativo e la pronuncia giurisdizionale si deve confrontare con una legge di variazione circoscrizionale ormai approvata, legge che non dà, peraltro, affatto luogo ad una legge di ratifica dell'esito del referendum, ma ad una vera scelta politica del Consiglio regionale.

Esito del referendum che non costituisce, dunque, il contenuto della legge di variazione circoscrizionale.

La delibera di indizione del referendum è perciò sindacabile in quanto tale dal giudice amministrativo sino a quando la legge di variazione circoscrizionale non sia in vigore.

Dopo tale momento, i vizi della delibera di indizione del referendum consultivo si traducono in un vizio formale della legge; e il sindacato giurisdizionale non risulta escluso, ma muta di segno, giacché al giudice amministrativo spetta sollevare questione di legittimità costituzionale, per verificare se i vizi della delibera referendaria si configurino, a quel punto, quali vizi del procedimento di formazione della legge, in lesione dell'articolo 133, secondo comma, Cost.

Solo all'esito del giudizio di legittimità costituzionale, il giudice amministrativo potrà concludere il proprio esame, accogliendo o rigettando il ricorso.

Nel caso qui in discussione, relativo alla procedura delineata dall'articolo 133, secondo comma, Cost., la soluzione indicata è frutto del necessario bilanciamento tra due principi: da una parte, l'effettività e immediatezza della tutela giurisdizionale, da assicurare, ai sensi dell'articolo 113 Cost., a coloro che ricorrono avverso una delibera di indizione del referendum ritenuta illegittima; dall'altra, la discrezionalità politica del legislatore regionale in tema di variazioni circoscrizionali, ai sensi degli artt. 117 e 133 Cost.

Secondo la Corte, al tempo stesso tale soluzione garantisce le proprie prerogative, nel rispetto dell'articolo 134 Cost. che le affida in via esclusiva il compito di garantire la legittimità costituzionale della legislazione regionale.

Nè può comunque essere accolta la tesi della Regione Marche, secondo la quale il sindacato del giudice amministrativo sarebbe consentito solo nell'ipotesi in cui esista una legge regionale che detti in via generale i criteri per l'individuazione delle popolazioni interessate alla variazione circoscrizionale, non essendo invece tale sindacato possibile qualora tale legge non vi sia

oppure non contenga alcun criterio sostanziale per la individuazione delle popolazioni interessate, come avviene nel caso di specie.

Ciò determinerebbe una disparità di trattamento tra cittadini, consentendo l'accesso immediato alla tutela giurisdizionale solo se la legge regionale abbia individuato i criteri generali per l'identificazione delle popolazioni da consultare, mentre in assenza di tali criteri tale accesso risulterebbe precluso.

Inoltre, si potrebbe produrre il paradossale effetto di indurre le Regioni a non approvare alcuna legge di carattere generale proprio al fine di evitare che, contestualmente allo svolgimento del procedimento legislativo di variazione circoscrizionale, si instauri un contenzioso amministrativo.

Il ricorso per conflitto di attribuzione è, nel merito, fondato e va perciò annullata la sentenza del Consiglio di Stato 3678/2016. Infatti alla luce della ricostruzione del rapporto intercorrente tra sindacato del giudice amministrativo e competenza della Corte, in ordine al procedimento di formazione della legge di variazione circoscrizionale ex articolo 133, secondo comma, Cost., non spetta allo Stato, e per esso al Consiglio di Stato, annullare gli atti relativi al procedimento di consultazione referendaria una volta entrata in vigore la relativa legge regionale di variazione circoscrizionale.

Nel presente caso, con la sentenza che annulla gli atti del procedimento referendario, il Consiglio di Stato non solo ha esercitato un sindacato in realtà spettante alla Corte Costituzionale, in lesione dell'articolo 134 Cost., ma ha altresì pregiudicato le attribuzioni costituzionali della Regione ricorrente.

Infatti, l'esercizio di un controllo giurisdizionale sul procedimento di formazione della legge regionale finisce indirettamente per tradursi in un limite alla potestà legislativa regionale in materia di variazioni circoscrizionali.

Variazioni territoriali - Referendum consultivo delle popolazioni interessate ex art. 133 Cost. - Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo - Sentenza non definitiva del Consiglio di Stato, di annullamento degli atti del procedimento referendario - Permanenza in vigore della legge di variazione circoscrizionale. - Legge della Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali); sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, del 23 agosto 2016, n. 3678. - (T-180002) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.3 del 17-1-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta, nel procedimento vertente tra il Comune di Fano e altri e la Regione Marche e altri con ordinanza del 23 agosto 2016, iscritta al n. 229 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2016; e nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, del 23 agosto 2016, n. 3678, promosso dalla Regione Marche con ricorso notificato il 27 ottobre 2016, depositato in cancelleria il 3 novembre 2016 ed iscritto al n. 5 del registro conflitti tra enti 2016.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, della Regione Marche, dei Comuni di Fano e Mondolfo;

udito nella udienza pubblica del 7 novembre 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Antonio D'Atena per il Comune di Fano, Stefano Grassi per la Regione Marche, Massimo Luciani per il Comune di Mondolfo e l'avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza 23 agosto 2016, il Consiglio di Stato, sezione quinta, solleva questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali), per violazione degli artt. 3, 113, primo e secondo comma, e 133, secondo comma, della Costituzione.

Ad avviso del rimettente, tale legge, che dispone il distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e la sua incorporazione nel Comune di Mondolfo, risulterebbe lesiva delle disposizioni costituzionali citate poiché, nelle proprie premesse, non richiama né lo svolgimento del referendum consultivo previsto dall'art. 133, secondo comma, Cost., né l'esito di tale consultazione.

Questa mancata menzione impedirebbe al giudice amministrativo di assicurare la necessaria tutela giurisdizionale, nel senso richiesto dal ricorrente Comune di Fano.

A garantire una tutela pienamente soddisfacente delle pretese del ricorrente non risulterebbe sufficiente l'annullamento degli atti del procedimento referendario, già disposto dallo stesso Consiglio di Stato con separato provvedimento, per non avere il Consiglio regionale correttamente individuato le popolazioni da consultare.

Infatti, la violazione dell'art. 113, primo e secondo comma, Cost. conseguirebbe proprio all'inevitabile permanenza in vigore della legge di variazione circoscrizionale, pur dopo l'annullamento ricordato.

Nella prospettiva assunta dal Consiglio di Stato rimettente, una legge regionale di variazione circoscrizionale, una volta privata dei suoi indispensabili presupposti procedurali (quale, nella specie, la delibera di indizione del referendum), dovrebbe risultare priva di contenuto e, come tale, non dispiegare effetti giuridici (sono richiamate, sul punto, le sentenze di questa Corte n. 225 e n. 226 del 1999).

Invece, osserva il rimettente, nel caso in esame proprio la mancanza di un formale collegamento, rinvenibile nelle premesse dell'atto legislativo, tra procedimento referendario e contenuto della legge di variazione circoscrizionale, costringerebbe il giudice amministrativo ad escludere «l'automatica caducazione» della legge regionale, pur all'esito del giudizio di annullamento degli atti del procedimento referendario, già disposto con il ricordato separato provvedimento.

In una con l'impossibilità di assicurare tutela giurisdizionale effettiva al ricorrente, la mancata menzione del previo procedimento referendario renderebbe la legge regionale irragionevolmente autonoma, in violazione dell'art. 3 Cost., rispetto a tale procedimento e, quindi, anche lesiva della sequenza inderogabilmente stabilita dall'art. 133, secondo comma, Cost.

Conclude il rimettente che, non essendo consentito al giudice amministrativo – pur a seguito dell'annullamento degli atti del procedimento referendario – caducare la legge regionale che non menzioni tali atti, trattandosi di fonte primaria, solo questa Corte potrebbe accertarne l'illegittimità costituzionale, per violazione degli evocati parametri costituzionali, eliminando così un «irragionevole ostacolo a una pronuncia realmente e pienamente soddisfacente del Comune ricorrente».

2.– La Regione Marche ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri chiedendo l’annullamento, previa dichiarazione di non spettanza allo Stato, della sentenza non definitiva del Consiglio di Stato, sezione quinta, 23 agosto 2016, n. 3678, con la quale è stata ritenuta illegittima, e quindi annullata, la delibera del Consiglio regionale della Regione Marche di indizione del referendum consultivo delle popolazioni interessate, ai sensi dell’art. 133 Cost., costituente il presupposto della legge reg. Marche n. 15 del 2014.

Premette la ricorrente che, nell’ordinamento della Regione Marche, la legge regionale non definisce i criteri per l’individuazione delle popolazioni interessate alle variazioni circoscrizionali e assume, fondandosi su una interpretazione della sentenza n. 47 del 2003 di questa Corte, che il sindacato del giudice amministrativo sugli atti del procedimento referendario sarebbe consentito solo in presenza di tali criteri.

Poiché, nel caso in esame, non si tratterebbe di sindacare l’atto consiliare di indizione del referendum consultivo sulla base di criteri predeterminati in legge, solo questa Corte sarebbe competente a valutare la legittimità costituzionale dell’intero procedimento legislativo che conduce alla variazione circoscrizionale.

Sostiene altresì la Regione ricorrente che il Consiglio di Stato, annullando con la sentenza impugnata la delibera consiliare di indizione del referendum – presupposto indispensabile della legge di variazione – anziché sollevare su di essa questioni di legittimità costituzionale, avrebbe violato l’art. 134 Cost., esercitando una funzione spettante solo a questa Corte.

In tal modo, avrebbe inoltre leso le competenze costituzionalmente attribuite alla Regione dagli artt. 117, quarto comma, 118, secondo comma, e 133, secondo comma, Cost., i quali riservano alla potestà legislativa e amministrativa regionale l’intero procedimento di variazione delle circoscrizioni comunali.

3.– In considerazione dell’omogeneità delle questioni proposte i giudizi vanno riuniti per essere decisi congiuntamente.

Entrambi i giudizi – al di là delle specifiche prospettazioni delle parti, legate alla peculiarità dei procedimenti nei quali sorgono, da un lato, le questioni di legittimità costituzionale e, dall’altro, il conflitto di attribuzione tra enti – pongono infatti i medesimi interrogativi: quale rapporto intercorra tra il referendum consultivo e la legge regionale di variazione circoscrizionale, nell’ambito del procedimento di cui all’art. 133, secondo comma, Cost.; e quali ambiti riservati di sindacato spettino, rispettivamente, al giudice amministrativo e a questa Corte, in riferimento agli atti del complessivo procedimento che si conclude, ai sensi della richiamata disposizione costituzionale, con una legge regionale di variazione delle circoscrizioni comunali.

4.– L’art. 133, secondo comma, Cost. stabilisce che la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, l’appena citata disposizione costituzionale comporta, per le Regioni a statuto ordinario, l’obbligo di sentire le popolazioni interessate mediante referendum e non attraverso altre modalità di coinvolgimento (sentenze n. 214 del 2010, n. 237 del 2004, n. 94 del 2000, n. 279 del 1994, n. 107 del 1983 e n. 204 del 1981).

Tale aggravamento procedurale è regolato, quanto al suo ambito applicativo e alle sue modalità attuative, con legge regionale (sentenza n. 36 del 2011).

Spetta dunque al legislatore regionale, innanzitutto, la disciplina del procedimento che conduce alla variazione circoscrizionale, e, in particolare, la scelta in ordine al momento in cui debba essere svolto il referendum, se prima o dopo l’atto di iniziativa legislativa relativa alla variazione stessa.

L’art. 133, secondo comma, Cost., da questo punto di vista, prevede come necessaria la consultazione delle popolazioni interessate, ma non contiene indicazioni sulla fase in cui essa debba avvenire. In base alla libera scelta del legislatore regionale, pertanto, il referendum consultivo può

essere parte del procedimento legislativo che alla variazione conduce, oppure restarne fase esterna e antecedente.

Lo stesso legislatore regionale può, inoltre, individuare i criteri per la selezione delle popolazioni interessate al procedimento referendario, anche sulla base delle indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 47 del 2003, n. 94 del 2000, n. 433 del 1995, e n. 453 del 1989).

Compete ovviamente alla Regione, infine, l'approvazione della legge con cui è disposta la singola variazione circoscrizionale.

E proprio con riferimento alle leggi regionali che, di volta in volta, determinano la variazione in esame, questa Corte ha precisato che si tratta di leggi-provvedimento caratterizzate da un aggravamento procedurale imposto dal ricordato art. 133, secondo comma, Cost. (sentenze n. 36 del 2011 e n. 47 del 2003).

In tale contesto si colloca la sentenza n. 47 del 2003, in cui questa Corte ha affermato che le condizioni sulla base delle quali sono individuate le popolazioni interessate alla variazione territoriale devono essere verificate in concreto dall'organo regionale che delibera di far luogo al referendum, con decisione motivata suscettibile di essere controllata in sede giurisdizionale.

Si è così ammesso che il giudice amministrativo possa essere investito del giudizio su un atto che integra una fase interna al procedimento che conduce alla legge di variazione circoscrizionale (si intende, nei casi in cui il legislatore regionale abbia così disciplinato il referendum consultivo).

E si è in tal modo derogato, per questo specifico procedimento (e sempre per i casi in cui l'ordinamento regionale configuri il referendum consultivo come fase interna al procedimento legislativo), alla stessa giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 226 del 1999), nonché a quella amministrativa (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 27 settembre 1993, n. 1301), che – in generale – escludono la sindacabilità nel processo amministrativo degli atti interni al procedimento legislativo.

Da una parte, questa soluzione rende più immediata la tutela giurisdizionale dei soggetti che ritengono di essere stati illegittimamente esclusi dalle consultazioni referendarie, e contribuisce ad evitare che le controversie relative al procedimento di variazione circoscrizionale siano portate all'attenzione del giudice amministrativo, ed eventualmente di questa Corte, solo una volta che il procedimento in questione sia concluso.

Dall'altra parte, può in questa prospettiva accadere che, pendente il giudizio amministrativo, il procedimento legislativo si concluda e la pronuncia giurisdizionale debba perciò confrontarsi con una legge di variazione circoscrizionale ormai approvata.

5.– Così è avvenuto nel caso di specie.

In conformità all'orientamento illustrato, nella vicenda da cui nascono le questioni ora in esame, le delibere consiliari di indizione del referendum consultivo adottate dal Consiglio regionale sono state impugnate innanzi al giudice amministrativo, pur facendo parte, nell'ordinamento giuridico della Regione Marche, del procedimento legislativo di variazione circoscrizionale (in particolare, l'art. 20 della legge della Regione Marche 5 aprile 1980, n. 18, recante «Norme sui referendum previsti dallo Statuto», il cui terzo comma stabilisce, fra l'altro, che sono sottoposte a referendum consultivo delle popolazioni interessate le proposte di legge concernenti i mutamenti delle circoscrizioni comunali; nello stesso senso gli articoli da 8 a 10 della legge della Regione Marche 16 gennaio 1995, n. 10, recante «Norme sul riordinamento territoriale dei Comuni e delle Province nella Regione Marche»).

E, così, il Tribunale amministrativo regionale per le Marche ha sindacato la legittimità sia della prima, sia della seconda delibera del Consiglio regionale, e analogo giudizio ha svolto – in grado di appello – il Consiglio di Stato.

Pendente il giudizio di fronte al giudice amministrativo, il Consiglio regionale della Regione Marche ha approvato la legge-provvedimento che dispone la variazione circoscrizionale, ossia la citata legge reg. Marche n. 15 del 2014.

Investito in grado d'appello, il Consiglio di Stato – pur a fronte della conclusione del procedimento legislativo – ha sottoposto a sindacato gli atti del procedimento referendario, giungendo ad annullarli con la sentenza non definitiva n. 3678 del 2016, ed ha contestualmente rimesso a questa Corte, con separata ordinanza, il giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale prima ricordata, per asserita lesione degli artt. 3, 113, primo e secondo comma, e 133, secondo comma, Cost.

Lamentando che la legge reg. Marche n. 15 del 2014 non menzioni lo svolgimento e l'esito del referendum consultivo, il giudice amministrativo mostra di ritenere che, se tale menzione vi fosse, la propria pronuncia di annullamento degli atti del procedimento referendario, anche se intervenuta successivamente all'approvazione della legge di variazione circoscrizionale, produrrebbe gli stessi effetti predicati dalla sentenza n. 225 del 1999 di questa Corte, riferita ad una legge regionale di approvazione di un piano territoriale di coordinamento di un parco.

In quella vicenda, all'esito del procedimento amministrativo, al Consiglio regionale spettava la mera approvazione con legge dell'atto conclusivo del procedimento stesso, senza possibilità di apportarvi modifiche. In proposito, questa Corte affermò che i vizi del piano territoriale non erano sottratti al sindacato del giudice amministrativo nemmeno quando fosse intervenuta la legge di (mera) approvazione di quello.

E osservò che, in tali casi, la decisione di annullamento totale o parziale del piano territoriale da parte del giudice amministrativo aveva l'effetto di lasciare la legge di approvazione «in tutto o in parte priva di oggetto».

Il Consiglio di Stato, in definitiva, muove dalla premessa per cui il rapporto tra delibera di indizione del referendum e legge-provvedimento regionale conclusiva del procedimento ex art. 133, secondo comma, Cost., si configuri alla stessa stregua del rapporto tra provvedimento adottato all'esito di un procedimento amministrativo e sua mera approvazione con legge (come nel caso deciso dalla sentenza n. 225 del 1999), ritenendo che la legge di variazione circoscrizionale non sia che una ratifica dell'esito del referendum.

6.– La complessiva ricostruzione operata dal Consiglio di Stato, presupposto sia dell'ordinanza di rimessione sia della sentenza che annulla gli atti del procedimento referendario, non può essere condivisa.

In primo luogo, infatti, la legge di variazione circoscrizionale ex art. 133, secondo comma, Cost. non è in alcun modo paragonabile a una legge di mera approvazione di un atto amministrativo.

Non si è, infatti, in presenza di una legge-provvedimento di ratifica dell'esito del referendum, ma, come si evince dalla natura consultiva del referendum medesimo (sentenze n. 171 del 2014, n. 214 del 2010, n. 204 del 1981), si è al cospetto di una scelta politica del Consiglio regionale, il quale deve tenere conto della volontà espressa dalle popolazioni interessate, «componendo nella propria conclusiva valutazione discrezionale gli interessi, sottesi alle valutazioni, eventualmente contrastanti, emersi nella consultazione» (sentenza n. 94 del 2000).

La consultazione referendaria, ai sensi dell'art. 133, secondo comma, Cost., o meglio il suo esito, non costituisce, dunque, il contenuto della legge di variazione circoscrizionale (a differenza dell'altra ipotesi, in cui l'atto amministrativo esaurisce l'oggetto della legge di mera approvazione); lo svolgimento del referendum è, invece, un aggravamento del procedimento di formazione della legge di variazione.

In secondo luogo, questa Corte ha circoscritto la portata della sentenza n. 225 del 1999, cui il Consiglio di Stato annette particolare rilievo, definendola specifica soluzione della assai peculiare questione allora sottoposta a giudizio (sentenza n. 241 del 2008), e ha chiarito che, in generale, il controllo sulla legge, quand'anche essa mostri i caratteri della legge-provvedimento, spetta esclusivamente al giudice costituzionale.

Applicando questi principi al caso di specie, deve ribadirsi che il sindacato del giudice amministrativo sugli atti del procedimento referendario è ammissibile e deve risultare pieno e tempestivo, in modo da ridurre la possibilità, come già accennato, che le controversie relative alla

legittimità della procedura referendaria vengano in rilievo quando ormai la variazione circoscrizionale è già stata disposta con legge.

Come si accennava, può tuttavia accadere (e di fatto è accaduto nel caso di specie) che, pur pendente il giudizio amministrativo, intervenga l'entrata in vigore della legge di variazione circoscrizionale.

In via di fatto, del resto, i tempi del procedimento legislativo possono non coincidere con la durata del processo amministrativo, né è ipotizzabile che la decisione politica del Consiglio regionale circa l'approvazione della legge di variazione sia in principio subordinata alla conclusione della vicenda giudiziaria (che l'approvazione della legge di variazione circoscrizionale costituisca la doverosa conclusione del procedimento ex art. 133, secondo comma, Cost., è riconosciuto dallo stesso giudice a quo, il quale, per questa ragione, rigetta come manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale sollevata dal Comune di Fano sul presupposto che la legge reg. Marche n. 15 del 2014 fosse stata approvata con l'intento di interferire nella funzione giurisdizionale).

Entrata in vigore la legge di variazione circoscrizionale, il giudice amministrativo – qualora riscontri un vizio nella delibera di indizione del referendum – anziché procedere direttamente alla verifica della legittimità della delibera e al suo eventuale annullamento (come ha invece fatto, nel caso di specie, il Consiglio di Stato), deve sospendere il processo e sollevare, all'esito del giudizio di non manifesta infondatezza, la questione di legittimità costituzionale sulla legge-provvedimento regionale, per asserito vizio procedimentale ex art. 133, secondo comma, Cost.

In altre parole, il mancato o non corretto svolgimento del referendum, una volta entrata in vigore la legge, si traduce in un vizio procedimentale di quest'ultima.

La delibera di indizione del referendum è perciò sindacabile in quanto tale dal giudice amministrativo sino a quando la legge di variazione circoscrizionale non sia in vigore.

Dopo tale momento, i vizi della delibera di indizione del referendum consultivo si traducono in un vizio formale della legge; e il sindacato giurisdizionale non risulta escluso, ma muta di segno, giacché al giudice amministrativo spetta sollevare questione di legittimità costituzionale, chiedendo a questa Corte di verificare se i vizi della delibera referendaria si configurino, a quel punto, quali vizi del procedimento di formazione della legge, in lesione dell'art. 133, secondo comma, Cost.

Solo all'esito del giudizio di legittimità costituzionale, il giudice amministrativo potrà concludere il proprio esame, accogliendo o rigettando il ricorso.

La soluzione che qui si indica, del resto, è analoga a quella affermata dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 241 del 2008 e n. 62 del 1993) in relazione alle stesse leggi-provvedimento che recepiscono il contenuto di atti amministrativi oggetto di controversia pendente: nel caso di approvazione con legge dell'atto amministrativo lesivo delle posizioni soggettive dei ricorrenti, i diritti di difesa di questi ultimi non sono pretermessi, ma vengono a connotarsi secondo il regime tipico dell'atto legislativo, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale.

Nel particolare caso qui in discussione, relativo alla procedura delineata dall'art. 133, secondo comma, Cost., la soluzione indicata è frutto del necessario bilanciamento tra due principi: da una parte, l'effettività e immediatezza della tutela giurisdizionale, da assicurare, ai sensi dell'art. 113 Cost., a coloro che ricorrono avverso una delibera di indizione del referendum ritenuta illegittima; dall'altra, la discrezionalità politica del legislatore regionale in tema di variazioni circoscrizionali, ai sensi degli artt. 117 e 133 Cost.

Al tempo stesso, la soluzione in parola, senza ledere la giurisdizione del giudice amministrativo, preserva la posizione di questa Corte, alla quale l'art. 134 Cost. affida in via esclusiva il compito di garantire la legittimità costituzionale della legislazione anche regionale.

7.– La soluzione appena delineata – che ammette il pieno sindacato del giudice amministrativo prima dell'approvazione della legge di variazione circoscrizionale – vale sia nel caso in cui la legge regionale definisca in via generale e preventiva i criteri per l'individuazione delle popolazioni

interessate alla variazione circoscrizionale, sia nel caso in cui una tale legge manchi o si limiti a riprodurre il contenuto dell'art. 133, secondo comma, Cost.

È quindi possibile ricorrere al giudice amministrativo avverso la delibera di indizione del referendum consultivo, sia qualora si lamenti un contrasto di quest'ultima con la legge regionale che contenga i menzionati criteri, sia quando – in assenza di tale legge – si ritenga che la delibera violi direttamente la norma costituzionale, come interpretata dalla giurisprudenza di questa Corte.

In entrambi i casi, il giudice amministrativo potrà sindacare il contenuto dell'atto impugnato.

Nella prima ipotesi, la delibera consiliare d'indizione del referendum potrà essere confrontata al contenuto della legge regionale.

Qualora risulti che essa sia conforme ai criteri contenuti nella legge regionale, e siano direttamente questi ultimi a risultare in contrasto con l'art. 133, secondo comma, Cost., come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale, il giudice dovrà sollevare questione di legittimità costituzionale sulla stessa legge regionale, così che questa Corte possa verificare la «congruità costituzionale dei criteri legislativamente stabiliti» per l'individuazione delle popolazioni interessate (come si legge nella citata sentenza n. 47 del 2003).

Nella seconda ipotesi, il giudice amministrativo verificherà direttamente la legittimità della delibera di indizione del referendum alla stregua dell'art. 133, secondo comma, Cost., sempre come interpretato da questa Corte.

Non può quindi essere accolta la prospettazione fatta propria dalla Regione Marche e dal Comune di Mondolfo, secondo i quali il sindacato del giudice amministrativo sarebbe consentito solo nell'ipotesi in cui esista una legge regionale che detti in via preliminare i criteri per l'individuazione delle popolazioni interessate alla variazione circoscrizionale, non essendo invece tale sindacato possibile qualora tale legge non vi sia oppure non contenga alcun criterio sostanziale per la individuazione delle popolazioni interessate, come del resto accade nel caso di specie.

Non erra, infatti, la difesa del Comune di Fano nell'osservare che tale prospettazione determinerebbe una disparità di trattamento tra cittadini, consentendo l'accesso immediato alla tutela giurisdizionale solo se la legge regionale abbia avuto cura di individuare i criteri generali per l'identificazione delle popolazioni da consultare, mentre in assenza di tali criteri tale accesso risulterebbe precluso.

Inoltre, la soluzione qui criticata potrebbe produrre il paradossale effetto di indurre le Regioni a non approvare alcuna legge di carattere generale proprio al fine di evitare che, contestualmente allo svolgimento del procedimento legislativo di variazione circoscrizionale, si instauri un contenzioso amministrativo.

Nei casi in cui manchi una legge regionale generale, resta comunque fermo che, se nel corso del giudizio amministrativo sugli atti del procedimento referendario, entra in vigore la legge di variazione circoscrizionale, gli asseriti vizi della delibera di indizione del referendum diventano vizi del procedimento legislativo, e il giudice dovrà sollevare questione di legittimità costituzionale sulla legge di variazione.

8.– Tutto ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale proposte dal Consiglio di Stato, sezione quinta, con l'ordinanza 23 agosto 2016, iscritta al r.o. n. 229 del 2016, sono inammissibili, perché sollevate sulla base di premesse interpretative errate.

In primo luogo, infatti, il rimettente, lamentando la mancata menzione del procedimento referendario nella legge di variazione circoscrizionale, ha erroneamente ricostruito qualificazione e funzione del referendum consultivo nell'ambito del procedimento delineato dall'art. 133, secondo comma, Cost. (punto 6). Tale referendum non costituisce oggetto e contenuto della legge di variazione circoscrizionale, ma suo presupposto procedimentale.

In secondo luogo, è erronea, come si è dimostrato, la ricostruzione del complessivo quadro costituzionale e legislativo dei rapporti tra sindacato del giudice amministrativo sulla delibera di indizione del referendum consultivo e controllo di legittimità costituzionale spettante a questa Corte, sempre in relazione alla procedura di variazione delle circoscrizioni comunali delineata dall'art. 133, secondo comma, Cost.

Infine, non ci si può esimere dal rilevare che, proprio in ordine al rapporto tra sindacato del giudice amministrativo e controllo di legittimità costituzionale, accogliere la prospettiva del rimettente comporterebbe che questa Corte sarebbe chiamata a prendere atto della valutazione operata nel processo amministrativo, solo dovendo, in ossequio a tale valutazione, esercitare la propria competenza ad “accertare” l’illegittimità costituzionale di una fonte primaria, la cui dichiarazione sfuggirebbe al giudice amministrativo solo in virtù del regime giuridico (la forza e il valore di legge) tipico dell’atto in questione.

Tale assorbente e generale motivo d’inammissibilità esonera dall’esame puntuale delle altre eccezioni sollevate dalle parti costituite.

9.– Con riferimento al ricorso per conflitto di attribuzione tra enti, sollevato dalla Regione Marche a seguito della sentenza del Consiglio di Stato 23 agosto 2016, n. 3678, con la quale sono stati annullati gli atti del procedimento referendario relativi alla variazione circoscrizionale in esame, deve essere preliminarmente esaminata l’eccezione d’inammissibilità prospettata dall’Avvocatura generale dello Stato.

Assume la difesa statale che il ricorso per conflitto innanzi a questa Corte si risolverebbe in una censura delle modalità di esercizio della funzione giudiziaria e, dunque, in un improprio mezzo di impugnazione della sentenza.

La ricorrente avrebbe, invece, dovuto utilizzare i rimedi processuali previsti dall’ordinamento e, in particolare, avrebbe dovuto impugnare la sentenza del Consiglio di Stato dinnanzi alla Corte di cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione.

La stessa Regione Marche, peraltro, espone di aver impugnato la sentenza del Consiglio di Stato n. 3678 del 2016 anche innanzi alle sezioni unite della Corte di cassazione.

L’eccezione non è fondata.

In primo luogo, questa Corte ha già affermato che il conflitto di attribuzione tra enti avente ad oggetto una decisione giudiziaria è ammissibile se è messa in questione l’esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del ricorrente (sentenze n. 252 del 2013 e n. 130 del 2009). È ciò che avviene nel caso ora in discussione, in cui la Regione Marche contesta al Consiglio di Stato lo stesso potere di annullare l’atto di indizione del referendum.

In secondo luogo, il ricorso per conflitto pone effettivamente una questione di riparto costituzionale delle competenze, in quanto la Regione Marche asserisce che l’annullamento di un presupposto della legge di variazione circoscrizionale da parte del giudice amministrativo – e non da parte di questa Corte, all’esito del giudizio di legittimità costituzionale – lede le sue competenze legislative e amministrative (artt. 117, quarto comma, 118, secondo comma, 133, secondo comma, e 134 Cost.).

Infine, anche questioni di giurisdizione, già prospettate come tali di fronte alla Corte di cassazione, possono essere oggetto di un conflitto di attribuzione: ricorso per motivi inerenti alla giurisdizione (art. 362 del codice di procedura civile) e ricorso per conflitto sono due rimedi distinti, operanti su piani diversi, e non si può escludere che siano attivati entrambi, di fronte ad una pronuncia giudiziaria alla quale siano contemporaneamente imputabili l’erronea applicazione delle norme sulla giurisdizione e l’invasività in sfere d’attribuzione costituzionale (sentenze n. 52 del 2016, n. 259 del 2009 e n. 150 del 1981).

9.1.– Nel merito, il ricorso per conflitto di attribuzione è fondato e va perciò annullata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, 23 agosto 2016, n. 3678.

Alla luce della ricostruzione del rapporto intercorrente tra sindacato del giudice amministrativo e competenza di questa Corte, in tema di procedimento di formazione della legge di variazione circoscrizionale ex art. 133, secondo comma, Cost., non spetta allo Stato, e per esso al Consiglio di Stato, annullare gli atti relativi al procedimento di consultazione referendaria, in riferimento al distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e alla sua incorporazione nel Comune di Mondolfo, una volta entrata in vigore la relativa legge regionale di variazione circoscrizionale.

Come affermato supra (punti 6 e 7), a seguito di tale approvazione, non spetta al giudice amministrativo annullare un atto che si colloca nell'ambito del procedimento legislativo e che costituisce una fase indispensabile di questo.

Compete invece a tale giudice, se ritiene che ne sussistano i presupposti, sollevare di fronte a questa Corte questione di legittimità costituzionale della ormai intervenuta legge di variazione circoscrizionale per vizio procedimentale, cioè per violazione dell'art. 133, secondo comma, Cost.

Invece, nel presente caso, con la sentenza che annulla gli atti del procedimento referendario, procedimento che è parte dell'iter di formazione di una legge regionale ormai approvata ed entrata in vigore, il Consiglio di Stato non solo ha esercitato un sindacato in realtà spettante a questa Corte (in lesione dell'art. 134 Cost.), ma ha altresì pregiudicato la sfera di attribuzioni costituzionali della Regione ricorrente (sentenza n. 39 del 2014, punto 6.3.4.3.1. del considerato in diritto).

Infatti, l'esercizio di un controllo giurisdizionale sul procedimento di formazione della legge regionale finisce indirettamente per tradursi in un limite alla potestà legislativa regionale in materia di variazioni circoscrizionali (artt. 117, quarto comma, 118, secondo comma, 133, secondo comma, Cost.).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 113, primo e secondo comma, e 133, secondo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione quinta, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara che non spetta allo Stato, e, per esso, al Consiglio di Stato, annullare, dopo l'entrata in vigore della legge reg. Marche n. 15 del 2014, gli atti del procedimento referendario che ne costituiscono il presupposto, e annulla, per l'effetto, la sentenza non definitiva del Consiglio di Stato, sezione quinta, 23 agosto 2016, n. 3678.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 novembre 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Nicolò ZANON, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 gennaio 2018.

Sentenza: 22 novembre 2017, n. 5/2018

Materia: prevenzione vaccinale

Parametri invocati: artt. 2, 3, 5, 31, 32, 34, 77; 81, terzo comma, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119, primo e quarto comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73, per intero e con riguardo all'art. 1, commi da 1 a 5, e agli artt. 3, 4, 5 e 7; nonché lo stesso decreto-legge, come convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2017, n. 119 per intero e con riguardo all'art. 1, commi 1, 1 *bis*, 1 *ter*, 2, 3, 4 e 6 *ter*, e agli artt. 3, 3 *bis*, 4, 5, 5 *quater* e 7.

Esito:

-non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 2, 3, 32, 77, secondo comma, 81, terzo comma, 117, terzo e quarto comma, Cost.;

-inammissibilità o cessazione della materia del contendere in riferimento alle altre questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale, di malattie infettive e di controversie relative alla somministrazione di farmaci), per intero e con riguardo all'art. 1, commi da 1 a 5, e agli artt. 3, 4, 5 e 7; nonché dello stesso decreto-legge, come convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2017, n. 119 per intero e con riguardo all'art. 1, commi 1, 1 *bis*, 1 *ter*, 2, 3, 4 e 6 *ter*, e agli artt. 3, 3 *bis*, 4, 5, 5 *quater* e 7.

I due ricorsi sollevano questioni in gran parte analoghe e hanno ad oggetto la previsione di dieci -inizialmente dodici- vaccinazioni obbligatorie per i minori fino a sedici anni di età, inclusi i minori stranieri non accompagnati.

In entrambi i ricorsi, **il primo motivo di censura** si incentra sulla violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione, in combinato disposto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost. Secondo la Regione il decreto-legge sarebbe stato emanato in assenza di una reale emergenza sanitaria che giustificasse l'intervento del Governo; inoltre, in termini di coperture vaccinali, l'obiettivo del 95 per cento perseguito dal decreto-legge rappresenterebbe una soglia ottimale, ma non critica, per il conseguimento della cosiddetta "immunità di gregge".

Il secondo motivo di censura denuncia la violazione degli artt. 2, 5, 3, 31, 32, 34 e 97 Cost., quest'ultimo in combinato disposto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

La ricorrente lamenta che il carattere dettagliato delle norme censurate impedirebbe di qualificarle come principi fondamentali in materia di tutela della salute; inoltre, sarebbero violate le competenze regionali in materia di istruzione e di formazione professionale, nonché l'autonomia amministrativa della Regione.

Con riferimento ai parametri esterni al Titolo V, la ricorrente lamenta la violazione del principio di proporzionalità, per un non corretto bilanciamento fra la tutela della salute, collettiva e individuale, e l'autodeterminazione personale in materia sanitaria; nonché la violazione del

principio di precauzione, giacché sarebbe mancata una previa accurata valutazione della situazione epidemiologica.

Il terzo e ultimo motivo di ricorso deduce la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., e dell'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119, primo e quarto comma, Cost., poiché, nonostante la presenza nell'atto normativo di una clausola di invarianza o neutralità finanziaria, verrebbero imposte nuove spese alle amministrazioni sanitarie e alle istituzioni scolastiche, senza che sia stato previsto, né coperto, alcun maggiore onere finanziario.

Riuniti i due giudizi, la Corte ripercorre in via preliminare l'evoluzione storica della normativa in materia di vaccinazioni.

Alla vigilia del d.l. 73/2017, gli obblighi vaccinali generali per la popolazione in età pediatrica erano quelli previsti dalla l. 891/1939 (vaccinazione antidifterica), dalla l. 292/1963 (vaccinazione antitetanica, dalla l. 51/1966 (vaccinazione antipoliomielitica) e dalla l. 165/1991 (vaccinazione contro l'epatite virale B).

In queste leggi, la certificazione relativa all'esecuzione della vaccinazione era prevista come documentazione da presentare all'atto dell'iscrizione alle scuole primarie e ad altre collettività infantili.

Nei casi di inottemperanza erano previste sanzioni amministrative di carattere pecuniario.

Inoltre, i direttori delle scuole e i capi degli istituti di istruzione pubblica o privata non potevano ammettere alla scuola o agli esami gli alunni che non comprovassero di essere stati sottoposti alle vaccinazioni obbligatorie.

Tale previsione fu superata in seguito, fermo restando il controllo sulle certificazioni relative alle vaccinazioni obbligatorie all'atto dell'ammissione alle scuole o agli esami e la segnalazione delle eventuali omissioni alle amministrazioni sanitarie.

Frattanto, a partire dal Piano sanitario nazionale per il triennio 1996-1998-, venivano fissati obiettivi di politica vaccinale relativi a vaccinazioni ulteriori rispetto a quelle obbligatorie, considerate meritevoli di essere raccomandate e quindi offerte gratuitamente a tutti gli interessati.

Gli obiettivi di copertura sono stati riconsiderati, confermati ed estesi negli atti di programmazione succedutisi nel corso degli anni, e da ultimo nel Piano nazionale prevenzione vaccinale 2017-2019.

Parallelamente, sono emersi dubbi sulla capacità del predetto apparato sanzionatorio di contribuire in misura effettiva al raggiungimento degli obiettivi di politica vaccinale.

Per questo, nonostante rimanessero in vigore le norme in materia di vaccinazioni obbligatorie, a partire dal nuovo piano nazionale vaccini 2005-2007 si è consentita la sospensione sperimentale dell'obbligo vaccinale nelle Regioni nelle quali i servizi vaccinali avessero raggiunto determinate condizioni di efficacia ed efficienza.

In questa direzione si è mossa, tra le altre, la Regione Veneto.

Tuttavia, da alcuni anni a questa parte si è rilevata una tendenza al calo delle coperture vaccinali. Inoltre, dagli ultimi mesi del 2016, alcune Regioni ed enti locali hanno previsto che l'assolvimento dell'obbligo vaccinale costituisca requisito di accesso ai servizi educativi della prima infanzia.

Il d.l. 73/2017 interviene in questo contesto prevedendo inizialmente dodici vaccinazioni obbligatorie e gratuite per i minori di età compresa tra zero e sedici anni; vaccinazioni obbligatorie e gratuite che in sede di conversione sono state ridotte a dieci.

Quanto alle sanzioni da applicarsi in caso di inadempimento, la legge di conversione ha introdotto significative modificazioni.

Gli inadempienti - genitori, tutori o affidatari - sono anzitutto convocati dall'azienda sanitaria locale territorialmente competente per un colloquio al fine di fornire ulteriori informazioni sulle vaccinazioni e di sollecitarne l'effettuazione.

L'eventuale, successiva contestazione da parte dell'azienda sanitaria non comporta l'applicazione di sanzioni se nel termine indicato dalla stessa azienda sanitaria ha luogo la vaccinazione o la somministrazione della prima dose.

In caso di inottemperanza, è comminata una sanzione, da un minimo di 100 a un massimo di 500 euro, significativamente ridotta rispetto alla misura prevista in origine.

Non è più contemplata la segnalazione dell'inadempimento all'autorità giudiziaria.

Il decreto-legge disciplina al contempo la verifica degli adempimenti vaccinali al momento dell'iscrizione e altri profili di competenza dell'amministrazione scolastica, richiedendo in particolare all'atto dell'iscrizione del minore, in alternativa, una certificazione dell'avvenuta effettuazione delle vaccinazioni, o del differimento o esonero; una dichiarazione sostitutiva; oppure la richiesta delle vaccinazioni presentata all'azienda sanitaria.

Nei servizi educativi per l'infanzia e nelle scuole dell'infanzia la presentazione della documentazione costituisce requisito di accesso; in tutte le altre scuole la mancata presentazione non impedisce né la frequenza, né gli esami.

In sede di conversione è stato riconosciuto il diritto ad un indennizzo per tutti i soggetti che a causa delle vaccinazioni rese obbligatorie abbiano riportato una menomazione permanente dell'integrità psico-fisica.

Le questioni sollevate in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. **non sono fondate**.

Nel suo argomentare la Corte richiama il preambolo del d.l. 73/2017, ove si fa riferimento alla necessità di garantire in maniera omogenea sul territorio nazionale il costante mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza epidemiologica in termini di profilassi e di copertura vaccinale; la relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, ove si sottolinea il calo delle coperture vaccinali negli ultimi anni, scese al 93 per cento, e la presenza nel Paese di malattie prevenibili, che hanno indotto Regioni ed enti locali ad assumere iniziative per controllare l'accesso ai servizi per l'infanzia; infine, le preoccupazioni espresse dall'organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) per la situazione italiana corrente e in particolare per la tendenza al ristagno o regressione delle coperture vaccinali.

Alla luce di tali elementi secondo la Corte non può ritenersi che il Governo e il Parlamento abbiano ecceduto i limiti della discrezionalità che spetta loro nel valutare i presupposti di necessità e urgenza che giustificano l'adozione di un decreto-legge.

Anche le questioni promosse in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., **non sono fondate**.

La tematica vaccinale coinvolge una pluralità di materie, alcune delle quali anche di competenza regionale, come la tutela della salute e l'istruzione.

Nondimeno, sono **chiaramente prevalenti i profili ascrivibili alle competenze legislative dello Stato**, venendo in rilievo specificamente le potestà legislative dello Stato relative ai principi fondamentali in materia di tutela della salute, alla profilassi internazionale, alle norme generali sull'istruzione, ai livelli essenziali di assistenza, essendo i vaccini inclusi nei LEA.

L'introduzione dell'obbligatorietà per alcune vaccinazioni *chiama in causa prevalentemente i principi fondamentali in materia di tutela della salute*.

La giurisprudenza della Corte ha già chiarito che, così come il confine tra le terapie ammesse e terapie non ammesse è una scelta che investe direttamente i principi fondamentali della materia, *a maggior ragione, e anche per ragioni di eguaglianza, è riservato allo Stato il compito di qualificare come obbligatorio un determinato trattamento sanitario*, sulla base dei dati e delle conoscenze medico-scientifiche.

Nella specie, *la profilassi per la prevenzione della diffusione delle malattie infettive richiede necessariamente l'adozione di misure omogenee su tutto il territorio nazionale*, volte a perseguire l'obiettivo della cosiddetta "immunità di gregge".

In questo ambito, *ragioni logiche, prima che giuridiche, rendono necessario un intervento del legislatore statale*.

Le Regioni sono quindi tenute *a rispettare ogni previsione contenuta nella normativa statale, incluse quelle che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita si pongono in rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con i principi di settore*.

Infine, le disposizioni in materia di iscrizione e adempimenti scolastici definiscono caratteristiche basilari dell'assetto ordinamentale e organizzativo del sistema scolastico

configurandosi come norme generali sull'istruzione, ricadenti nella potestà legislativa esclusiva statale.

La conclusione della Consulta è dunque che le attribuzioni regionali **recedono** a fronte di un intervento fondato su siffatti titoli di competenza legislativa statale.

Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost. non sono fondate.

Il diritto alla salute del singolo deve necessariamente contemperarsi con l'interesse della collettività nonché, nel caso di vaccinazioni obbligatorie, con l'interesse del minore.

Il contemperamento di questi molteplici principi lascia spazio alla discrezionalità del legislatore statale nella scelta delle modalità attraverso le quali assicurare una prevenzione efficace dalle malattie infettive, potendo egli selezionare talora la tecnica della raccomandazione, talaltra quella dell'obbligo.

La legislazione in materia evidenzia per l'appunto l'alternarsi di politiche vaccinali di vario segno.

Negli anni più recenti vi è stata tuttavia una flessione preoccupante delle coperture, *alimentata anche dal diffondersi della convinzione, non suffragata da evidenze scientifiche, che le vaccinazioni siano inutili o addirittura nocive.*

A fronte di tale fenomeno, molte voci si sono levate a favore del ripristino dell'obbligo di vaccinazione: l'Accademia nazionale dei Lincei, l'ISS, associazioni scientifiche e professionali, l'OMS, la Conferenza unificata, le federazioni dei pediatri e dei medici di medicina generale.

Il legislatore statale è intervenuto *in una situazione in cui lo strumento della persuasione appariva carente sul piano della efficacia*, riconfermando e rafforzando l'obbligo per le quattro vaccinazioni già previste dalle leggi statali, introducendolo inoltre per altre sei vaccinazioni già offerte alla popolazione come "raccomandate".

Il vincolo giuridico è sì più stringente, ma tiene conto della circostanza che nella pratica medico-sanitaria la distanza tra raccomandazione e obbligo è assai tenue, tanto che sul piano del diritto all'indirizzo non vi sono differenze fra le vaccinazioni raccomandate e quelle obbligatorie; e del fatto che il legislatore in sede di conversione ha preservato un adeguato spazio per un rapporto con i cittadini basato sull'informazione, sul confronto e sulla persuasione.

La fonte normativa in oggetto rafforza dunque la cogenza degli strumenti di profilassi vaccinale, *configurando un intervento non irragionevole allo stato attuale delle condizioni epidemiologiche e delle conoscenze scientifiche. Nulla esclude che, mutate le condizioni, la scelta possa essere rivalutata e riconsiderata.*

Quanto alla denunciata violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. essa non è fondata, posto che tutte le vaccinazioni oggi assoggettate ad obbligo di legge erano incluse nei LEA e, pertanto, erano già finanziate attraverso i normali canali del settore sanitario.

La Corte dichiara infine l'inammissibilità o la cessazione della materia del contendere in riferimento alle altre questioni sollevate.

Sanita' pubblica - Disposizioni varie in materia di vaccini (obbligatorietà e gratuita per i minori di età compresa tra zero e sedici anni e per tutti i minori stranieri non accompagnati, di numerose vaccinazioni già previste dai piani sanitari come obbligatorie o solo raccomandate; divieto di accesso ai servizi educativi per l'infanzia e sanzioni pecuniarie amministrative in caso di inadempimento; indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze irreversibili da vaccinazioni; disposizioni transitorie). - Decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale), artt. 1, commi 1, 2, 3, 4 e 5; 3; 4; 5 e 7; medesimo decreto-legge, - convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2017, n. 119 - artt. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7. - (T-180005) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.4 del 24-1-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2, 3, 4 e 5; 3; 4; 5 e 7, del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale) e degli artt. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7 del medesimo decreto-legge, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2017, n. 119, promossi dalla Regione Veneto con ricorsi notificati il 24-28 luglio e il 14-15 settembre 2017, depositati in cancelleria il 25 luglio e il 21 settembre 2017 e iscritti ai nn. 51 e 75 del registro ricorsi 2017.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento dell'associazione «Aggregazione Veneta – Aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti ed associazioni di tutela della identità, cultura e lingua venete», nonché di L. P.; della «Associazione per Malati emotrasfusi e Vaccinati» (AMEV), unitamente (quanto al giudizio iscritto al r.r. n. 75 del 2017) a L. B. e C. C., in qualità di genitori del minore L. C.; delle associazioni CODACONS e «Articolo 32 – Associazione italiana per i diritti del malato» (AIDMA) (quanto al giudizio iscritto al r.r. n. 51 del 2017); del «Coordinamento nazionale danneggiati da vaccino» (CONDAV) (quanto al giudizio iscritto al r.r. n. 75 del 2017);

udito nella udienza pubblica del 21 novembre 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Marco Della Luna per l'Aggregazione Veneta e L. P., Marcello Stanca per AMEV, L. B. e C. C., Tiziana Sorriento per CODACONS e AIDMA, Vanni Domenico Oddino per CONDAV, Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto e gli avvocati dello Stato Enrico De Giovanni e Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale), per intero e con riguardo all'art. 1, commi da 1 a 5, e agli artt. 3, 4, 5 e 7 (ricorso iscritto al r.r. n. 51 del 2017); nonché dello stesso decreto-legge, come convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2017, n. 119 (la quale ne ha anche modificato il titolo in «Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale, di malattie infettive e di controversie relative alla somministrazione di farmaci»), per intero e con riguardo all'art. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter, e agli artt. 3, 3-bis, 4, 5, 5-quater e 7 (giudizio iscritto al r.r. n. 75 del 2017).

I due ricorsi sollevano questioni in gran parte analoghe e hanno ad oggetto, in estrema sintesi, la previsione di dieci (inizialmente dodici) vaccinazioni obbligatorie per i minori fino a sedici anni di età, inclusi i minori stranieri non accompagnati, stabilendo, per i casi di inadempimento, sanzioni amministrative pecuniarie e il divieto di accesso ai servizi educativi per l'infanzia.

1.1.– In entrambi i ricorsi, il primo motivo di censura si incentra sulla violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione, in «combinato disposto» con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., in relazione sia all'intero testo del decreto-legge, sia alle singole disposizioni sopra riportate.

Secondo la Regione, non sussisterebbero i presupposti per la decretazione d'urgenza: il decreto-legge sarebbe stato emanato in assenza di una reale emergenza sanitaria che giustificasse l'intervento del Governo; inoltre, in termini di coperture vaccinali, l'obiettivo del 95 per cento perseguito dal decreto-legge rappresenterebbe una soglia ottimale, ma non critica, per il conseguimento della cosiddetta “immunità di gregge” (herd immunity, immunità o resistenza

collettiva a un patogeno da parte di una comunità o popolazione umana); d'altra parte, l'epidemia di morbillo manifestatasi nel 2017 non determinerebbe alcun allarme e, comunque, il sopraggiunto obbligo vaccinale sarebbe inidoneo a contrastarla; infine, la normativa introdotta non avrebbe operatività immediata.

La violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. si ripercuoterebbe sulle attribuzioni regionali, di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., segnatamente in materia di tutela della salute e di istruzione.

1.2.– Il secondo e più esteso motivo di censura è rivolto, nel primo ricorso, contro l'art. 1, commi da 1 a 5, e contro gli artt. 3, 4 e 5 del d.l. n. 73 del 2017, nella versione originaria; nel secondo ricorso, contro l'art. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter, e contro gli artt. 3, 3-bis, 4, 5, 5-quater e 7 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017.

Viene denunciata la violazione degli artt. 2, 3, 31, 32, 34 e 97 Cost., quest'ultimo in «combinato disposto» con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost. Nel secondo ricorso è altresì richiamato come parametro l'art. 5 Cost.

Ancorché la difesa regionale lo presenti come motivo di censura unitario, esso ha un contenuto eterogeneo, in quanto denuncia sia la violazione di parametri estranei al Titolo V della Parte seconda della Costituzione, con ridondanza sulle attribuzioni regionali, sia la violazione diretta di tali attribuzioni.

1.3.– Sotto quest'ultimo profilo, la ricorrente lamenta che il carattere dettagliato delle norme censurate impedirebbe di qualificarle come principi fondamentali in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.); inoltre, sarebbero violate le competenze regionali in materia di «istruzione» e di «formazione professionale» (art. 117, terzo e quarto comma, Cost.), nonché l'autonomia amministrativa della Regione (art. 118 Cost.).

1.4.– Per quanto riguarda i parametri estranei al Titolo V, la cui violazione ridonderebbe sulle attribuzioni sopra descritte, la Regione Veneto formula un duplice ordine di censure.

1.4.1.– Pur affermando di non volere mettere in discussione l'utilità dei vaccini e l'interesse pubblico alla loro diffusione tra la popolazione, la Regione contesta la repentina introduzione degli obblighi previsti nel d.l. n. 73 del 2017 (anche dopo la loro riduzione operata in sede di conversione dalla legge n. 119 del 2017), ritenendo che il legislatore non abbia bilanciato in modo equilibrato, conformemente al principio di proporzionalità, la tutela della salute, collettiva e individuale, e l'autodeterminazione personale in materia sanitaria, garantita dagli artt. 2, 3 e 32 Cost., nonché dagli artt. 1 e 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e riproclamata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (CDFUE), dall'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (CEDU) e dagli artt. 5, 6 e 9 della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei diritti dell'uomo e della dignità dell'essere umano riguardo all'applicazione della biologia e della medicina (Convenzione sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina, fatta a Oviedo il 4 aprile 1997, la cui ratifica ed esecuzione è stata disposta dalla legge 28 marzo 2001, n. 145).

Secondo la ricorrente, le norme censurate sarebbero inidonee o eccessive rispetto agli obiettivi di tutela della salute pubblica perseguiti: a sostegno di questa affermazione, la Regione esamina una ad una ciascuna delle vaccinazioni previste e solleva dubbi riguardo alla loro efficacia e, per alcuni aspetti, alla loro sicurezza.

La Regione Veneto critica altresì le misure previste come conseguenza degli inadempimenti: da un lato, le sanzioni amministrative non sarebbero realmente dissuasive, se effettivamente esse (come indicato nelle circolari applicative) sono destinate ad applicarsi una sola volta per ciascun inadempimento vaccinale; dall'altro lato, risulterebbe eccessiva l'esclusione dei minori non

vaccinati dai servizi educativi per l'infanzia, segnatamente quando le omissioni riguardano malattie non trasmissibili per contagio.

Ancora, ad avviso della ricorrente, la normativa censurata, per conseguire gli auspicati obiettivi di prevenzione sanitaria, adotta misure più severe di quelle che sarebbero strettamente necessarie.

Per chiarire il punto, la Regione da un lato valorizza i risultati di copertura vaccinale e, più in generale, di salute collettiva conseguiti con il sistema autonomamente stabilito dal 2007, con la legge regionale 23 marzo 2007, n. 7 (Sospensione dell'obbligo vaccinale per l'età evolutiva), basato sulla persuasione e non sull'obbligo; dall'altro, ritiene insufficienti le clausole di esonero previste nel d.l. n. 73 del 2017, nonché la previsione (introdotta in sede di conversione) di una nuova valutazione, con possibile cessazione, di una parte degli obblighi vaccinali, da effettuarsi comunque non prima di tre anni.

Infine, sarebbe violato il principio di precauzione: sarebbe mancata una previa accurata valutazione della situazione epidemiologica, peraltro senza che sia mai stato sperimentato un tale ampliamento degli obblighi vaccinali.

A questo proposito, la Regione fa altresì proprio il rilievo, emerso nel dibattito sulle norme censurate, secondo cui queste ultime avrebbero introdotto «una sorta di grottesca “sperimentazione di massa” obbligatoria, senza il sostegno di un preventivo sistema di farmacovigilanza e senza una supervisione bioetica».

1.4.2.– La Regione lamenta altresì la violazione dell'art. 97 Cost., nonché degli artt. 31, 32 e 34 Cost.: sarebbero compromessi il buon andamento dell'amministrazione regionale e, in particolare, la capacità di quest'ultima di erogare servizi sanitari ed educativi, nonché di governare la programmazione scolastica, a causa dei vincoli imposti dalle norme censurate e del particolare impegno che esse esigono sul fronte delle politiche vaccinali, distraendo risorse da altre destinazioni.

Nel secondo ricorso, la Regione evoca anche l'art. 5 Cost., per denunciare l'uniformità imposta dalla normativa censurata e la mancata considerazione della più equilibrata ed efficiente attuazione dei principi costituzionali già conseguita in ambito regionale.

1.5.– Il terzo e ultimo motivo di ricorso è rivolto (nel ricorso iscritto al r.r. n. 51 del 2017) contro l'art. 1, commi 1, 4 e 5, e gli artt. 3, 4, 5 e 7 del d.l. n. 73 del 2017, nonché (nel ricorso iscritto al r.r. n. 75 del 2017) contro l'art. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter, e contro gli artt. 3, 3-bis, 4, 5, 5-quater e 7 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017.

Queste disposizioni violerebbero l'art. 81, terzo comma, Cost., con ridondanza sull'autonomia finanziaria regionale garantita dall'art. 119, primo e quarto comma, Cost., i quali sarebbero anche violati in via diretta, in quanto le norme oggetto della censura imporrebbero spese e responsabilità nuove alle amministrazioni sanitarie e alle istituzioni scolastiche ed educative, senza che sia stato previsto, né ovviamente coperto, alcun maggiore onere finanziario, essendosi al contrario introdotta (al comma 2 del censurato art. 7) una clausola di invarianza o neutralità finanziaria.

A tale proposito, gli argomenti della Regione Veneto ripercorrono criticamente i contenuti della relazione tecnica allegata al disegno di legge, poi approvato come legge n. 119 del 2017, e (nel secondo ricorso) riprendono i rilievi formulati dal Servizio del bilancio del Senato nel corso dell'esame dello stesso disegno di legge.

La ricorrente fornisce proprie stime in merito ai maggiori oneri, non coperti, che le disposizioni censurate porrebbero a suo carico.

2.– In via del tutto preliminare, i due giudizi devono essere riuniti, attesa la loro connessione (sentenze n. 220 del 2013, n. 216 del 2008 e n. 430 del 2007), e deve essere confermata l'inammissibilità degli interventi ad adiuvandum, per le ragioni indicate nell'ordinanza letta durante l'udienza del 21 novembre 2017, qui allegata.

3.– Prima di esaminare le questioni di legittimità costituzionale e nei limiti di quanto necessario a tale fine, occorre svolgere un duplice ordine di premesse, relative ad alcuni profili della normativa in materia vaccinale anteriore alle disposizioni censurate, al contesto in cui queste ultime hanno preso forma e ai loro contenuti.

3.1.– Alla vigilia del d.l. n. 73 del 2017, gli obblighi vaccinali generali per la popolazione in età pediatrica erano quelli previsti dalla legge 6 giugno 1939, n. 891 (Obbligatorietà della vaccinazione antidifterica), dalla legge 5 marzo 1963, n. 292 (Vaccinazione antitetanica obbligatoria), dalla legge 4 febbraio 1966, n. 51 (Obbligatorietà della vaccinazione antipoliomielitica) e dalla legge 27 maggio 1991, n. 165 (Obbligatorietà della vaccinazione contro l'epatite virale B).

In queste leggi, la certificazione relativa all'esecuzione della vaccinazione era prevista come documentazione da presentare all'atto dell'iscrizione alle scuole primarie e ad altre collettività infantili (legge n. 891 del 1939, artt. 3-4; legge n. 292 del 1963, art. 3-bis, introdotto dall'art. 1 della legge 20 marzo 1968, n. 419, intitolata «Modificazioni alla legge 5 marzo 1963, n. 292, recante provvedimenti per la vaccinazione antitetanica obbligatoria»; legge n. 51 del 1966, art. 4; legge n. 165 del 1991, art. 2, anche con riguardo all'ammissione agli esami di licenza per gli studenti della scuola media inferiore).

Nei casi di inottemperanza erano previste – anche per effetto della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) – sanzioni amministrative di carattere pecuniario, di importo da 30 a 154 euro (legge n. 419 del 1968, art. 3), da 10 a 154 euro (legge n. 51 del 1966, art. 3) e da 51 a 258 euro (legge n. 165 del 1991, art. 7; non era prevista una sanzione autonoma per l'omissione della vaccinazione antidifterica, solitamente somministrata, però, congiuntamente a quella antitetanica).

Inoltre, nell'ambito della disciplina dei servizi di medicina scolastica, preposti anche a funzioni di difesa contro le malattie infettive (d.P.R. 11 febbraio 1961, n. 264, recante «Disciplina dei servizi e degli organi che esercitano la loro attività nel campo dell'igiene e della sanità pubblica», artt. 9 e seguenti, specialmente art. 11, secondo comma, lettera b; d.P.R. 22 dicembre 1967, n. 1518, recante «Regolamento per l'applicazione del Titolo III del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 1961, n. 264, relativo ai servizi di medicina scolastica») veniva introdotta la regola generale secondo cui «i direttori delle scuole e i capi degli istituti di istruzione pubblica o privata non possono ammettere alla scuola o agli esami gli alunni che non comprovino, con la presentazione di certificato rilasciato ai sensi di legge, di essere stati sottoposti alle vaccinazioni e rivaccinazioni obbligatorie» (d.P.R. n. 1518 del 1967, art. 47, primo comma).

Tale previsione fu superata in seguito (attraverso la novella dell'art. 47, appena citato, disposta dall'unico articolo del d.P.R. 26 gennaio 1999, n. 355, recante «Regolamento recante modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1967, n. 1518, in materia di certificazioni relative alle vaccinazioni obbligatorie»), fermo restando il controllo sulle certificazioni relative alle vaccinazioni e rivaccinazioni obbligatorie all'atto dell'ammissione alle scuole o agli esami e la segnalazione delle eventuali omissioni, da parte dei responsabili delle scuole e degli istituti di istruzione, alle amministrazioni sanitarie, e fermo restando altresì, ricorrendone i presupposti, il potere dell'autorità sanitaria di adottare interventi d'urgenza, ai sensi dell'art. 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59).

3.2.– Frattanto, soprattutto a partire dal Piano sanitario nazionale per il triennio 1996-1998 (approvato con d.P.R. 23 luglio 1998), venivano fissati obiettivi di politica vaccinale, anche in termini di copertura per determinate coorti di popolazione, relativi a vaccinazioni ulteriori rispetto a quelle obbligatorie, considerate meritevoli di essere raccomandate e, per questo, offerte gratuitamente e attivamente – dunque con impegno e iniziativa diretta dei servizi sanitari – a tutti gli interessati.

Ad esempio, già nel Piano sanitario appena citato era stabilito che la copertura vaccinale per la popolazione di età inferiore ai ventiquattro mesi, anche immigrata, oltre a quanto già previsto in materia di vaccinazioni obbligatorie, dovesse raggiungere almeno il 95 per cento su tutto il territorio nazionale per morbillo, rosolia, parotite, pertosse ed *Haemophilus influenzae* di tipo B (Hib).

Gli obiettivi di copertura sono stati riconsiderati, confermati ed estesi negli atti di programmazione succedutisi nel corso degli anni: segnatamente, il Piano nazionale vaccini 1999-2000 (oggetto dell'accordo del 18 giugno 1999 sancito dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano – di seguito Conferenza Stato-Regioni); il Nuovo piano nazionale vaccini (NPNV) 2005-2007 (oggetto dell'accordo del 3 marzo 2005 sancito nuovamente dalla Conferenza Stato-Regioni); il Piano nazionale prevenzione vaccinale (PNPV) 2012-2014 (oggetto dell'intesa del 22 febbraio 2012 sancita dalla Conferenza Stato-Regioni); da ultimo, il PNPV 2017-2019 (oggetto di analoga intesa sancita il 19 gennaio 2017).

Nel contesto di questa graduale evoluzione e in funzione dei relativi obiettivi, sono stati altresì adottati una serie di calendari vaccinali, nei quali sono state riportate le vaccinazioni obbligatorie e raccomandate: dapprima con il decreto ministeriale 7 aprile 1999 (Nuovo calendario delle vaccinazioni obbligatorie e raccomandate per l'età evolutiva); successivamente con i calendari inclusi nel NPNV 2005-2007, nel PNPV 2012-2014 e nel PNPV 2017-2019.

3.3.– Parallelamente, sono emersi dubbi sulla capacità del già ricordato apparato sanzionatorio di contribuire in misura effettiva al raggiungimento degli obiettivi di politica vaccinale.

Per questo, nonostante rimanessero in vigore le norme già citate in materia di vaccinazioni obbligatorie, a partire dal NPNV 2005-2007 si è consentito che un percorso per la sospensione sperimentale dell'obbligo vaccinale fosse intrapreso nelle Regioni nelle quali i servizi vaccinali avessero raggiunto determinate condizioni di efficacia ed efficienza (sistema informativo efficace, con anagrafe vaccinale ben organizzata; copertura adeguata; sistema di sorveglianza sensibile, specifico e integrato nei flussi informativi regionali e aziendali; monitoraggio degli eventi avversi).

In questa direzione si è mossa, tra le altre, la Regione Veneto, con la già citata legge regionale n. 7 del 2007, seguita da una serie di atti amministrativi, che hanno dato forma, nell'insieme, al sistema cui la difesa dell'odierna ricorrente ha più volte fatto riferimento in questo giudizio.

L'art. 1 di questa legge regionale è stato sospettato di illegittimità costituzionale, in quanto sospendeva gli obblighi vaccinali esclusivamente per i nati dal 1° gennaio 2008.

Nel dichiarare inammissibile tale questione, sollevata in via incidentale in riferimento all'art. 3 Cost., per difetto di motivazione sulla rilevanza (ordinanza n. 87 del 2010), questa Corte ha peraltro osservato che la disposizione legislativa non era stata, «viceversa, apprezzata con riguardo all'osservanza, da parte del legislatore regionale, dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, affidati dall'art. 117, terzo comma, Cost., alla competenza della legge statale».

3.4.– In breve, fermi gli obblighi di legge per le vaccinazioni “storiche” contro la difterite, il tetano, la poliomielite e l'epatite virale di tipo B, il legislatore nazionale in anni più recenti ha gradualmente esteso il novero delle vaccinazioni proposte gratuitamente e attivamente alla popolazione, includendovi, tra l'altro, tutte quelle considerate nel d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017.

Nell'ultimo decennio, inoltre, si è consentito alle Regioni, a determinate condizioni, di sperimentare una sospensione temporanea degli obblighi legislativi, allo scopo di conseguire la copertura vaccinale esclusivamente attraverso la raccomandazione e la persuasione della popolazione interessata.

Tuttavia, da alcuni anni a questa parte, si è rilevata una tendenza al calo delle coperture vaccinali. In questa sede, basterà ricordare che, secondo il PNPV 2017-2019, in estrema sintesi, le coperture vaccinali sono cresciute fino a stabilizzarsi sino alla metà del primo decennio del 2000, raggiungendo il 95 per cento, ma non per morbillo, parotite e rosolia.

Per contro, i dati più recenti (riferiti al 2015 e riguardanti la coorte 2013) confermano la tendenza al declino, in atto già nei tre anni precedenti.

Anche il «Report sull'attività vaccinale dell'anno 2016 – Copertura vaccinale a 24 mesi (coorte 2014)» della Regione Veneto (prodotto dalla parte ricorrente) parla di un «un continuo trend decrescente», rispetto al quale «per la prima volta dopo anni si rileva un cambio di tendenza», con riguardo all'ultima coorte considerata (2014).

3.5.– Analoghe preoccupazioni, del resto, avevano già dato adito a un dibattito nel quale si sono inserite, tra l'altro, la mozione «L'importanza delle vaccinazioni» approvata all'unanimità il 24 aprile 2015 dal Comitato nazionale di bioetica (CNB); il «Documento sui vaccini» approvato, anch'esso all'unanimità, l'8 luglio 2016 dal Consiglio della Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri; il rapporto «I Vaccini» elaborato da un gruppo di lavoro dell'Accademia nazionale dei Lincei, del 12 maggio 2017 (di poco anteriore all'approvazione del d.l. n. 73 del 2017).

Pur nella varietà delle impostazioni, questi documenti convergono nello stigmatizzare il calo delle coperture e nel raccomandare maggiore impegno e responsabilità nella diffusione delle vaccinazioni contro le malattie prevenibili.

In particolare, il CNB, nella predetta mozione, riteneva che dovessero «essere fatti tutti gli sforzi per raggiungere e mantenere una copertura vaccinale ottimale attraverso programmi di educazione pubblica e degli operatori sanitari, non escludendo l'obbligatorietà in casi di emergenza».

3.6.– Dagli ultimi mesi del 2016, alcune Regioni ed enti locali hanno previsto che l'assolvimento dell'obbligo vaccinale costituisca requisito di accesso ai servizi educativi della prima infanzia: si vedano, ad esempio, la legge della Regione Emilia-Romagna 25 novembre 2016, n. 19 (Servizi educativi per la prima infanzia).

Abrogazione della L.R. 10 gennaio 2000, n. 1), art. 6, comma 2; la legge della Regione Calabria 22 febbraio 2017, n. 6, recante «Requisito di accesso ai servizi educativi per la prima infanzia. Modifiche alla l.r. 29 marzo 2013, n. 15 (Norme sui servizi educativi per la prima infanzia)»; inoltre, tra la fine del 2016 e l'inizio del 2017, progetti di legge analoghi sono stati presentati anche in Umbria, Lazio e Toscana, nonché in Friuli-Venezia Giulia.

La stessa Regione Veneto, come confermato dalla sua difesa, pur ribadendo la propria opzione a favore del superamento dell'obbligo vaccinale, ha dato atto che «le ultime rilevazioni delle coperture vaccinali sia a livello nazionale che regionale mettono in evidenza un trend in diminuzione determinato dalla scarsa percezione del rischio da parte dei genitori per le vaccinazioni dell'infanzia» e ha preso provvedimenti al riguardo (deliberazione della Giunta regionale 29 novembre 2016, n. 1935), adottando tra l'altro procedure per la gestione della mancata adesione alle vaccinazioni e per il recupero delle coperture.

In particolare, la Regione ha previsto che, all'atto dell'iscrizione a nidi e scuole dell'infanzia, debba essere nuovamente presentata (a differenza di quanto disposto in precedenza) la documentazione sulle avvenute vaccinazioni; che tale documentazione sia inviata al sindaco e al Servizio igiene e sanità pubblica (SISP) territorialmente competente, per la valutazione sul rischio individuale e collettivo di ammissione di bambini non vaccinati o vaccinati in modo incompleto; che spetti al sindaco, quale autorità sanitaria locale, assumere eventualmente la decisione di allontanare temporaneamente i bambini in questa situazione o di non ammetterli alla frequenza, su parere del SISP.

3.7.– Si inserisce in questo contesto anche il PNPV 2017-2019, varato pochi mesi prima del decreto-legge impugnato, il quale manteneva una posizione interlocutoria sull'obbligo vaccinale e sull'eventualità del suo superamento, laddove osservava che il percorso in questa direzione, anche sulla base delle esperienze regionali, avrebbe dovuto essere oggetto di approfondimento, con la possibilità di generare «una normazione aggiornata, garantendo, peraltro, la protezione degli

individui e delle comunità, con misure correlate, come, ad esempio, l'obbligo di certificazione dell'avvenuta effettuazione delle vaccinazioni previste dal calendario per l'ingresso scolastico».

3.8.– Nel corso del 2017, peraltro, dopo la pubblicazione del PNPV 2017-2019, ulteriori preoccupazioni sono insorte a seguito di un'epidemia di morbillo, che ha avuto il suo picco nella primavera, con caratteristiche particolari anche per il numero dei casi (4.885, con 4 decessi, secondo il bollettino pubblicato settimanalmente dell'Istituto superiore di sanità, ISS, aggiornato al 12 dicembre 2017), l'età mediana dei pazienti (27 anni) e il tasso di complicanze e ospedalizzazione.

4.– In questo contesto, interviene il d.l. n. 73 del 2017, del quale è opportuno ora passare in rassegna i contenuti, prima e dopo la conversione disposta dalla legge n. 119 del 2017.

4.1.– Inizialmente l'art. 1, comma 1, prevedeva dodici vaccinazioni obbligatorie e gratuite: oltre alle quattro storicamente obbligatorie (contro difterite, tetano, poliomielite ed epatite B), quelle contro pertosse, Hib, meningococco di tipo B e C, morbillo, rosolia, parotite e varicella.

L'obbligo riguarda i minori di età compresa tra zero e sedici anni, «in base alle specifiche indicazioni del Calendario vaccinale relativo a ciascuna coorte di nascita».

Poiché tutte le vaccinazioni in esame erano già previste nei calendari vaccinali, nei termini ivi stabiliti, ed esattamente negli stessi termini sono rese obbligatorie dal decreto-legge impugnato, nessuna di esse è propriamente nuova: nuovi sono, invece, solo gli obblighi e le misure, anche sanzionatorie, destinate a renderli effettivi.

Pertanto, il decreto-legge non ha introdotto nuove vaccinazioni, ma ha ripristinato ovvero esteso l'obbligo di sottoporre i minori alle vaccinazioni già previste dai piani sanitari.

I commi 2 e 3 dell'art. 1 individuavano due fattispecie di deroga agli obblighi di vaccinazione, nei casi di immunizzazione a seguito di malattia naturale comprovata, nonché nei casi di pericolo per la salute, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate: in questi casi, le vaccinazioni possono essere omesse o differite.

In sede di conversione, all'art. 1 si è esplicitato che gli obblighi riguardano anche i minori stranieri non accompagnati.

Inoltre, fermo restando il rinvio alle specificazioni del calendario vaccinale nazionale riferito a ciascuna coorte di nascita, le vaccinazioni obbligatorie e gratuite sono ridotte da dodici a dieci.

Restano obbligatorie, quelle contro poliomielite, difterite, tetano ed epatite B, nonché contro pertosse e Hib (comma 1); sono altresì obbligatorie le vaccinazioni contro morbillo, rosolia, parotite e varicella (comma 1-bis).

Non sono obbligatorie, ma vengono offerte attivamente e gratuitamente le vaccinazioni anti-meningococcica B e C e, inoltre, quelle contro pneumococco e rotavirus (comma 1-quater).

La legge di conversione ha altresì introdotto il comma 1-ter, il quale prevede che per le vaccinazioni di cui al comma 1-bis, decorsi tre anni dall'entrata in vigore della legge di conversione e poi con cadenza triennale, il Ministro della salute può con proprio decreto disporre la sospensione dell'obbligo, alla luce delle risultanze delle verifiche dei dati epidemiologici, delle reazioni avverse e delle coperture raggiunte e seguendo una procedura che coinvolge organismi tecnico-scientifici, la Conferenza Stato-Regioni e le commissioni parlamentari competenti.

4.2.– Quanto alle sanzioni da applicarsi in caso di inadempimento, la legge di conversione ha introdotto significative modificazioni.

Nel decreto-legge iniziale, l'art. 1, comma 4, primo periodo, comminava una sanzione amministrativa pecuniaria, da 500 a 7.500 euro nei confronti di genitori e tutori in caso di inosservanza di tutti gli obblighi vaccinali.

La relazione illustrativa del disegno di legge di conversione (XVII Legislatura, A.C. n. 4533, presentato il 7 giugno 2017 e trasferito il giorno dopo all'altro ramo del Parlamento come A.S. n. 2856) sottolineava che si trattava di una sanzione da 10 a 30 volte superiore a quelle vigenti, ma da applicare una sola volta, a prescindere dal numero di vaccinazioni omesse, in relazione a ciascuna

contestazione, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 689 del 1981 (il punto è ribadito nelle circolari successive alla conversione del decreto-legge).

Prima di procedere all'applicazione delle sanzioni, il secondo periodo del comma 4 prevedeva una preventiva fase di contestazione, da parte dell'azienda sanitaria locale (ASL), con esclusione della sanzione qualora il vaccino (o la prima dose) fosse somministrato nel termine indicato nell'atto di contestazione (e tutto il ciclo, con le dosi successive alla prima, fosse completato nei tempi stabiliti).

Il terzo periodo del comma 4 faceva rinvio, per l'accertamento, la contestazione e l'irrogazione delle sanzioni in esame, alle norme generali (in quanto compatibili) sulle sanzioni amministrative di cui al Capo I, Sezioni I e II, della legge n. 689 del 1981.

Il comma 5 prevedeva che, decorsi inutilmente i termini di cui al comma 4, l'ASL segnalasse le violazioni alla procura della repubblica presso il tribunale per i minorenni per gli eventuali adempimenti di competenza.

Dopo la conversione, il comma 4 – che ora fa riferimento anche agli affidatari, oltre che a genitori e tutori – esplicita un punto già emerso nelle circolari emanate in relazione al decreto-legge originario (e ribadito in quelle relative al decreto-legge convertito): gli inadempienti sono anzitutto «convocati dall'azienda sanitaria locale territorialmente competente per un colloquio al fine di fornire ulteriori informazioni sulle vaccinazioni e di sollecitarne l'effettuazione» (primo periodo).

È confermato che all'eventuale, successiva contestazione da parte dell'ASL non segue una sanzione, se nel termine indicato dalla stessa ASL ha luogo la vaccinazione o la somministrazione della prima dose (sempre che poi il ciclo sia debitamente completato).

In caso di inottemperanza, viene comminata una sanzione, significativamente ridotta rispetto alla misura prevista nel decreto-legge originario: da un minimo di 100 a un massimo di 500 euro (in luogo di un minimo di 500 a un massimo di 7.500 euro).

Il comma 5 dell'art. 1, recante la segnalazione dell'inadempimento alla procura della repubblica presso il tribunale per i minorenni, è stato soppresso.

È stato inserito il comma 6-ter, il quale, a garanzia del conseguimento degli obiettivi del calendario vaccinale nazionale, prevede funzioni di verifica e di impulso da parte della Commissione per il monitoraggio dell'attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e prevede altresì l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Governo a norma dell'art. 120, secondo comma, Cost., e dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003, in presenza «di specifiche condizioni di rischio elevato per la salute pubblica».

4.3.– Gli artt. da 3 a 5 disciplinano la verifica degli adempimenti vaccinali al momento dell'iscrizione e altri profili di competenza dell'amministrazione scolastica.

Ai sensi dell'art. 3 (che in sede di conversione ha subito modifiche che non occorre qui menzionare), all'atto dell'iscrizione del minore ed entro il termine previsto a tal fine, i responsabili delle istituzioni educative sono tenuti a richiedere ai genitori o ai tutori la presentazione, in alternativa, di una delle seguenti documentazioni (comma 1): la certificazione dell'avvenuta effettuazione delle vaccinazioni, o del differimento o esonero; una dichiarazione sostitutiva, con successiva presentazione delle certificazioni; la richiesta delle vaccinazioni presentata all'ASL.

La mancata presentazione di almeno uno di tali documenti (comma 2) è segnalata dai dirigenti entro 10 giorni alle ASL.

In merito all'ammissione alle strutture educative, il decreto opera, al comma 3 dell'art. 3, una distinzione: nei servizi educativi per l'infanzia e nelle scuole dell'infanzia, la presentazione della documentazione costituisce requisito di accesso; in tutte le altre scuole, la mancata presentazione non impedisce né la frequenza, né gli esami.

L'art. 3-bis, introdotto in sede di conversione, prevede una semplificazione degli adempimenti in esame a carico delle famiglie, a decorrere dall'anno scolastico 2019/2020.

L'art. 4, convertito con modifiche al testo originario irrilevanti in questa sede, concerne l'inserimento nelle classi dei minori che non abbiano effettuato le vaccinazioni obbligatorie: li si

dovrebbe inserire, di norma, in classi nelle quali siano presenti solo minori vaccinati o immunizzati, fermi restando il numero delle classi determinato secondo le disposizioni vigenti e i limiti delle dotazioni organiche del personale derivanti dalle norme richiamate nello stesso art. 4.

Inoltre, i dirigenti devono comunicare annualmente all'ASL le classi nelle quali sono presenti più di due minori non vaccinati.

L'art. 5 (modificato in sede di conversione) detta norme transitorie per l'anno scolastico 2017/2018.

4.4.– La legge n. 119 del 2017 ha, inoltre, inserito nel d.l. n. 73 del 2017 gli artt. 5-bis, 5-ter e 5-quater, dedicati alla materia degli indennizzi di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati).

In particolare, l'art. 5-quater prevede: «le disposizioni di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, si applicano a tutti i soggetti che, a causa delle vaccinazioni indicate nell'articolo 1, abbiano riportato lesioni o infermità dalle quali sia derivata una menomazione permanente dell'integrità psico-fisica».

4.5.– L'art. 7 del d.l. n. 73 del 2017 – non modificato in sede di conversione – detta le disposizioni finanziarie. Il comma 1 dà copertura agli oneri di cui all'art. 2, comma 3 (campagne informative).

Il comma 2 riporta la clausola di invarianza o neutralità finanziaria: «dall'attuazione del presente decreto, a eccezione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 3, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Il comma 3 conferisce le usuali autorizzazioni al Ministro dell'economia e delle finanze per le conseguenti variazioni di bilancio.

Singole misure di spesa, introdotte in sede di conversione dalla legge n. 119 del 2017, sono state coperte con distinte disposizioni introdotte nel testo del decreto (così l'art. 4-bis, in materia di anagrafe vaccinale e l'art. 5-ter, in materia di personale comandato per la gestione delle pratiche indennitarie).

5.– Ciò premesso, è possibile svolgere un primo gruppo di considerazioni preliminari sull'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto.

5.1.– Sono inammissibili le questioni sollevate, nel secondo ricorso, contro l'art. 1, comma 6-ter, del d.l. n. 73 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 119 del 2017, relativa ai compiti della Commissione per il monitoraggio dell'attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

Questa disposizione è considerata nella premessa in fatto del ricorso, nonché nell'epigrafe dei singoli motivi.

Tuttavia, nell'esposizione delle censure è completamente ignorata, non rilevandosi alcuna argomentazione in merito ai profili di contrasto tra i contenuti specifici di questo comma e i parametri costituzionali invocati.

Considerato che, oltretutto (come si dirà meglio più avanti), i LEA ricomprendono un numero di vaccinazioni più elevato di quelle previste dal d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017, il difetto argomentativo è causa di inammissibilità delle censure, conformemente alla giurisprudenza costante di questa Corte (sentenze n. 197, n. 107, n. 105 del 2017; n. 273, n. 265, n. 249, n. 239, n. 141 e n. 63 del 2016; n. 251, n. 233, n. 218, n. 153 e n. 142 del 2015).

5.2.– Devono essere respinte le eccezioni della difesa statale, secondo cui non vi sarebbe alcuna ridondanza sulle attribuzioni regionali delle questioni prospettate dalla difesa regionale in riferimento a parametri estranei al Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

Le Regioni possono evocare tali parametri quando le violazioni così denunciate siano potenzialmente idonee a ripercuotersi sulle loro attribuzioni costituzionali, sempre che motivino sufficientemente sul punto, indicando sia la specifica competenza asseritamente offesa, sia le ragioni della lesione (si vedano, ad esempio, le sentenze n. 13 del 2017, n. 141, n. 110, n. 29 e n. 8 del 2016; con riguardo alla violazione dell'art. 77 Cost., le sentenze n. 287, n. 244 e n. 65 del 2016; con riguardo alla violazione dell'art. 81 Cost., oltre alle già citate sentenze n. 244 e n. 8 del 2016, le sentenze n. 127 del 2016 e n. 252 del 2015).

È invece escluso che parametri estranei al riparto delle attribuzioni costituzionali possano essere invocati allorché una Regione pretenda di agire «a tutela della popolazione di cui la stessa è espressione in ordine a materie e valori costituzionalmente garantiti» (sentenza n. 116 del 2006, relativamente a censure sviluppate anche in riferimento all'art. 32 Cost.).

Nel caso odierno, la Regione si avvicina a questo crinale, allorché si diffonde in argomenti incentrati su diritti individuali, come quello di autodeterminazione in materia sanitaria.

Nondimeno, in entrambi i ricorsi i requisiti di ammissibilità possono ritenersi soddisfatti: la Regione ha indicato le proprie attribuzioni che sarebbero incise, con l'immediatezza tipica delle misure dettate in via d'urgenza, dalle norme in questione; la Regione ha altresì descritto il proprio attuale sistema di promozione vaccinale, segnalando le frizioni che si verrebbero a creare implementando il diverso modello ora adottato dal legislatore nazionale; in questo modo, la ricorrente ha rappresentato i condizionamenti che l'autonomia legislativa e amministrativa regionale subirebbe a causa dalle scelte imposte dalle nuove norme statali.

Tanto è sufficiente ai fini dell'ammissibilità, sotto il profilo considerato.

Attiene, poi, al merito delle questioni stabilire se – come la difesa statale argomenta nelle eccezioni ora in esame – le norme contestate rappresentino o meno un legittimo esercizio delle prerogative dello Stato e se, dunque, la compressione dell'autonomia regionale debba ritenersi fisiologica.

5.3.– Deve ritenersi cessata la materia del contendere in relazione ad alcune delle disposizioni impugnate nel ricorso n. 51 del 2017, per effetto delle modifiche apportate, in sede di conversione, dalla legge n. 119 del 2017.

5.3.1.– Al riguardo, in primo luogo, si deve confermare un orientamento costante della giurisprudenza di questa Corte, in base al quale la materia del contendere cessa solo se lo *ius superveniens* ha carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e se le disposizioni censurate non hanno avuto medio tempore applicazione (tra le molte, le sentenze n. 33 e n. 8 del 2017, nonché le sentenze n. 263 e n. 147 del 2016).

Questo vale anche allorché sia censurato un decreto-legge e le novità normative siano introdotte dalla legge di conversione dello stesso (si vedano, ad esempio, le sentenze n. 311 del 2012, n. 153 del 2011, n. 200 del 2009).

In secondo luogo, occorre precisare, con specifico riguardo ai ricorsi aventi ad oggetto decreti-legge, che possono considerarsi satisfattive non solo le modifiche che corrispondono alle pretese avanzate dalle ricorrenti, ma anche la pura e semplice soppressione delle disposizioni censurate (sentenze n. 153 del 2011), quando non è prevista alcuna salvezza degli effetti eventualmente prodottisi (sentenza n. 200 del 2009).

Similmente, possono considerarsi satisfattive le modifiche delle disposizioni del decreto-legge che, per il loro contenuto, equivalgono a un rifiuto parziale di conversione (sentenza n. 367 del 2010) e, pertanto, travolgono con effetto *ex tunc* la norma emendata per la parte non convertita (stabilendo contestualmente una nuova norma, valida solo per il futuro, secondo il principio di cui all'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»).

In tutti questi casi, occorre comunque verificare che la norma censurata originariamente non abbia avuto applicazione nel frattempo.

5.3.2.– Alla luce di tali principi, la materia del contendere può ritenersi cessata limitatamente all’art. 1, commi 4 e 5, del d.l. n. 73 del 2017, per effetto delle modifiche apportate dalla legge di conversione n. 119 del 2017.

Infatti, l’art. 1, comma 5, è stato puramente e semplicemente soppresso.

Considerato che la segnalazione alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni ivi prevista avrebbe dovuto avvenire al termine di un complesso procedimento, di cui al precedente comma 4, è ragionevole ritenere che sia mancata l’applicazione medio tempore.

L’art. 1, comma 4, è stato oggetto di modifiche incisive: è stato esplicitamente introdotto un previo colloquio personale presso la ASL con i genitori, tutori o affidatari; le sanzioni amministrative sono state drasticamente ridotte.

Modifiche siffatte, pur non rispondendo di per sé alle pretese di parte ricorrente, debbono considerarsi equivalenti a una mancata conversione parziale delle previsioni originarie con effetto ex tunc, ferma restando l’efficacia per il futuro della disposizione come convertita.

Considerato che l’originario art. 1, comma 4, è rimasto in vigore solo per breve periodo e che la Regione non ha formulato deduzioni in merito alla sua applicazione – quando ben avrebbe potuto farlo, se ciò fosse accaduto, considerato che sono coinvolte amministrazioni regionali (si veda, al riguardo, la sentenza n. 142 del 2016) – possono ritenersi sussistenti, anche in questo caso, le condizioni per la cessazione della materia del contendere.

Alla stessa conclusione può giungersi anche con riguardo alle lettere g e h dell’art. 1, comma 1, relative alle vaccinazioni contro il meningococco di tipo B e C, che in seguito alla legge n. 119 del 2017 non sono più obbligatorie, ma solo raccomandate.

Si tratta di una modifica non solo radicale, nell’ambito ch’essa concerne, ma anche satisfattiva delle doglianze della Regione, la quale, infatti, non ha impugnato l’art. 1, comma 1-quater, del d.l. n. 73 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 119 del 2017.

Inoltre, non sono state fatte deduzioni in merito a casi nei quali le vaccinazioni stesse risultino eseguite non per effetto delle preesistenti e ripristinate raccomandazioni, bensì in forza dell’obbligo sancito nella versione iniziale del decreto-legge e delle misure preordinate a renderlo effettivo.

5.3.3.– Le altre disposizioni censurate nel ricorso n. 51 del 2017 non sono state modificate in sede di conversione (art. 7), oppure lo sono state, ma senza che ne fosse alterato il contenuto precettivo nei punti qui di interesse.

Pertanto, non sussistono i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere e lo scrutinio va condotto avendo riguardo al testo risultante dalla legge di conversione, tenendo conto delle argomentazioni svolte in entrambi i ricorsi, peraltro in larga parte coincidenti (sentenza n. 430 del 2007).

6.– Le questioni sollevate in riferimento all’art. 77, secondo comma, Cost. non sono fondate.

6.1.– Sin dalla sentenza n. 29 del 1995 la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato che i presupposti di necessità e urgenza di cui all’art. 77 Cost. costituiscono requisiti di validità dei decreti-legge e che perciò rientra nei poteri di questa Corte verificarne la sussistenza.

Altrettanto costantemente, peraltro, questa Corte ha ritenuto di dover circoscrivere il suo sindacato alla evidente mancanza di tali presupposti, distinguendo il proprio giudizio dalla valutazione prettamente politica spettante alle Camere in sede di conversione dei decreti-legge: infatti, l’art. 77 Cost. è connotato da «un largo margine di elasticità» (sentenza n. 171 del 2007; si veda anche la sentenza n. 93 del 2011), sicché solo l’evidente insussistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l’urgenza di provvedere determina tanto un vizio del decreto-legge, quanto un vizio in procedendo della legge che ne disponga la conversione (da ultimo sentenza n. 170 del 2017).

Al fine di giudicare sui presupposti di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., questa Corte ha dato rilievo a una pluralità di indici intrinseci ed estrinseci: titolo, preambolo, contenuto e ratio del decreto-legge, relazione illustrativa del disegno di legge di conversione, lavori parlamentari.

6.2.– Applicando i principi appena richiamati al caso di specie, occorre anzitutto osservare che il preambolo del d.l. n. 73 del 2017 fa riferimento alla necessità di «garantire in maniera omogenea sul territorio nazionale le attività dirette alla prevenzione, al contenimento e alla riduzione dei rischi per la salute pubblica e di assicurare il costante mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza epidemiologica in termini di profilassi e di copertura vaccinale»; nonché di assicurare «il rispetto degli obblighi assunti e delle strategie concordate a livello europeo e internazionale e degli obiettivi comuni fissati nell'area geografica europea».

Analoghe espressioni sono riprese nel testo dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge, alle quali è stato aggiunto, in sede di conversione, un riferimento alla finalità di conseguire gli obiettivi prioritari del PNPV 2017-2019.

La relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, per quanto qui interessa, ripercorre la storia legislativa delle vaccinazioni, sottolineando il calo delle coperture vaccinali negli ultimi anni, la presenza nel Paese di malattie prevenibili (tra cui il morbillo che si ripresenta periodicamente in forma epidemica), che hanno indotto Regioni ed enti locali ad assumere iniziative per controllare l'accesso ai servizi per l'infanzia.

La relazione si diffonde sulle ragioni che giustificano l'imposizione dell'obbligo per ciascuna delle vaccinazioni previste, corroborando le argomentazioni con dati relativi alle coperture già raggiunte e all'incidenza delle singole malattie.

Essa pone poi attenzione al fatto che anche malattie scomparse nel Paese non sono del tutto eradicata e potrebbero tornare, anche come conseguenza dei flussi migratori (ad esempio, si riferisce di un focolaio di poliomielite emerso in Siria).

Riportandosi alle statistiche dell'OMS (World Health Statistics, pubblicate nel maggio 2017), la relazione registra per l'Italia una copertura vaccinale del 93 per cento, inferiore a quella riscontrata in numerosi Stati europei.

Proseguendo nell'esame degli indici più significativi al fine della valutazione sui presupposti del decreto-legge, si deve ancora dare conto del fatto che nel corso dell'istruttoria legislativa compiuta sul disegno di legge di conversione dalla 12a Commissione permanente del Senato (Igiene e sanità), l'Ufficio regionale europeo dell'OMS ha espresso preoccupazione per la situazione italiana corrente, con riguardo alle malattie prevenibili mediante vaccino e, in particolare, al morbillo, nonché alla tendenza delle coperture vaccinali a ristagnare o regredire.

La lettera dell'OMS sottolinea altresì l'importanza dell'obbligo vaccinale, nonché l'utilità del controllo della storia vaccinale dei bambini al momento dell'iscrizione scolastica.

6.3.– Alla luce degli elementi appena evidenziati e in considerazione del contesto in cui si inserisce il d.l. n. 73 del 2017 – caratterizzato, tra l'altro, da una tendenza al calo delle coperture vaccinali (v. supra punto 3.4 del Considerato in diritto) – non può ritenersi che il Governo, prima, e il Parlamento, poi, abbiano ecceduto i limiti dell'ampio margine di discrezionalità che spetta loro, ai sensi dell'art. 77, secondo comma, Cost., nel valutare i presupposti di straordinaria necessità e urgenza che giustificano l'adozione di un decreto-legge in materia.

6.4.– Nessuno degli argomenti spesi in senso contrario dalla Regione Veneto è convincente.

Anzitutto, è opinabile il rilievo secondo cui la soglia del 95 per cento dovrebbe considerarsi ottimale e non critica: una tale distinzione non sembra avere riscontro in alcuno degli atti di indirizzo delle competenti istituzioni nazionali e internazionali; anzi, in almeno un'occasione e in riferimento alla «copertura vaccinale per morbillo-parotite-rosolia», il PNPV 2017-2019 definisce il 95 per cento «soglia critica necessaria a bloccare la circolazione del virus e, quindi, a raggiungere l'obiettivo di eliminazione previsto per il 2015 nella regione Europea dell'OMS».

In ogni caso, decisiva è la considerazione che gli obiettivi mancati corrispondono a quelli previsti dai diversi piani vaccinali adottati in Italia nel corso degli anni e, da ultimo, dal PNPV 2017-2019 appena citato.

A fronte di una copertura vaccinale insoddisfacente nel presente e incline alla criticità nel futuro, questa Corte ritiene che rientri nella discrezionalità – e nella responsabilità politica – degli organi di governo apprezzare la sopraggiunta urgenza di intervenire, alla luce dei nuovi dati e dei fenomeni epidemiologici frattanto emersi, anche in nome del principio di precauzione che deve presidiare un ambito così delicato per la salute di ogni cittadino come è quello della prevenzione.

Per quanto poi riguarda l'epidemia di morbillo dell'anno 2017, il fatto che essa colpisca specialmente una certa fascia (adulta) della popolazione non contraddice l'opportunità di incrementare la profilassi nella popolazione in età evolutiva, sia per la protezione di quest'ultima, sia per invertire la tendenza al calo delle coperture.

Neppure potrebbe negarsi – come sembra fare la ricorrente – che i provvedimenti adottati abbiano di per sé efficacia immediata: basti osservare che la normativa in esame dispone un obbligo non differibile, sia pure scandendo specifici termini per ciascuna delle vaccinazioni previste e articolando i necessari passaggi procedurali, secondo una tecnica normativa ragionevole, considerata la capillarità dell'impatto.

In ogni caso, questa Corte ha ancora di recente rilevato che «la straordinaria necessità ed urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge, ma ben può fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito» (sentenza n. 16 del 2017).

Ancora: in una delle sue memorie, la Regione Veneto scrive che, se si ripresentassero casi sporadici di malattie attualmente assenti dal territorio nazionale, «si può essere certi che le coperture vaccinali balzerebbero in pochi giorni al 100%!».

Una tale considerazione rivela una indebita sovrapposizione concettuale tra urgenza del provvedere ed emergenza sanitaria: la copertura vaccinale è strumento di prevenzione e richiede di essere messa in opera indipendentemente da una crisi epidemica in atto.

Deve perciò concludersi che rientra nella discrezionalità del Governo e del Parlamento intervenire prima che si verificano scenari di allarme e decidere – a fronte di una prolungata situazione di insoddisfacente copertura vaccinale – di non attendere oltre nel fronteggiarla con misure straordinarie, anche in vista delle scadenze legate all'avvio dell'anno scolastico.

7.– Le questioni sollevate in relazione alle garanzie costituzionali dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale (artt. 5, 117, secondo e terzo comma, e 118 Cost.) sono in parte inammissibili e in parte non fondate.

7.1.– Sono inammissibili per carenza e genericità della motivazione le censure riferite agli artt. 5 e 118 Cost.

Quanto alla violazione dell'art. 118 Cost., la ricorrente lamenta l'impatto negativo che la nuova normativa statale produrrebbe sull'amministrazione regionale, ma non elabora adeguatamente la doglianza nei suoi lineamenti giuridici.

La Regione avrebbe dovuto almeno precisare quali fra i principi previsti nella disposizione costituzionale invocata sarebbero stati violati, e sotto quale profilo; ciò sarebbe stato tanto più necessario a fronte di un parametro costituzionale di particolare ampiezza normativa, qual è l'art. 118 Cost. (sentenze n. 192 del 2017 e n. 239 del 2016).

Le medesime considerazioni valgono, a maggior ragione, in riferimento all'art. 5 Cost.

La ricorrente si limita a stigmatizzare l'uniformità della normativa statale e la mancata valorizzazione della legislazione regionale in materia, sicché risulta persino difficile comprendere lo specifico e autonomo profilo di illegittimità costituzionale lamentato in relazione a tale parametro.

7.2.– Le questioni promosse in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., riescono invece a raggiungere la soglia dell'ammissibilità, ma non sono fondate.

La normativa in esame interseca indubbiamente una pluralità di materie, alcune delle quali anche di competenza regionale, come la tutela della salute e l'istruzione; nondimeno, debbono ritenersi chiaramente prevalenti i profili ascrivibili alle competenze legislative dello Stato (come evidenziato anche dal parere pronunciato, su richiesta del Presidente della Regione Veneto, dal Consiglio di Stato, Commissione Speciale, 20 settembre 2017, affare n. 1614/2017 – n. 265/2017, spedito in data 26 settembre 2017).

Vengono in rilievo specificamente le potestà legislative dello Stato relative a: principi fondamentali in materia di tutela della salute, livelli essenziali di assistenza, profilassi internazionale e norme generali sull'istruzione.

Del resto, l'evoluzione storica della normativa in materia di vaccinazioni, in parte già ripercorsa (v. supra, punto 3 del Considerato in diritto) denota che, anche prima dell'impugnato d.l. n. 73 del 2017, da lungo tempo la legislazione statale ha previsto norme in materia di obblighi vaccinali.

7.2.1.– Conviene aggiungere che, per quanto qui interessa, i vaccini sono stati inclusi non solo negli atti nazionali di programmazione sanitaria più volte richiamati, ma anche nei LEA – tanto nel testo del 2001 (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001, recante «Definizione dei livelli essenziali di assistenza») quanto nel recente testo del 2017 (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502»).

7.2.2.– L'introduzione dell'obbligatorietà per alcune vaccinazioni chiama in causa prevalentemente i principi fondamentali in materia di «tutela della salute», pure attribuiti alla potestà legislativa dello Stato ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Questa Corte ha già chiarito che il diritto della persona di essere curata efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica, e di essere rispettata nella propria integrità fisica e psichica (sentenze n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002) deve essere garantito in condizione di eguaglianza in tutto il paese, attraverso una legislazione generale dello Stato basata sugli indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale.

Tale principio vale non solo (come ritenuto nelle sentenze appena citate) per le scelte dirette a limitare o a vietare determinate terapie o trattamenti sanitari, ma anche per l'imposizione di altri.

Se è vero che il «confine tra le terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia» (sentenza n. 169 del 2017), a maggior ragione, e anche per ragioni di eguaglianza, deve essere riservato allo Stato – ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. – il compito di qualificare come obbligatorio un determinato trattamento sanitario, sulla base dei dati e delle conoscenze medico-scientifiche disponibili.

Nella specie, poi, la profilassi per la prevenzione della diffusione delle malattie infettive richiede necessariamente l'adozione di misure omogenee su tutto il territorio nazionale.

Secondo i documenti delle istituzioni sanitarie nazionali e internazionali, l'obiettivo da perseguire in questi ambiti è la cosiddetta «immunità di gregge», la quale richiede una copertura vaccinale a tappeto in una determinata comunità, al fine di eliminare la malattia e di proteggere coloro che, per specifiche condizioni di salute, non possono sottoporsi al trattamento preventivo.

Pertanto, in questo ambito, ragioni logiche, prima che giuridiche, rendono necessario un intervento del legislatore statale e le Regioni sono vincolate a rispettare ogni previsione contenuta nella normativa statale, incluse quelle che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita si pongono in rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con i principi di settore (sentenze n. 192 del 2017, n. 301 del 2013, n. 79 del 2012 e n. 108 del 2010).

Ciò è vero in particolare nel caso odierno, in cui il legislatore, alla luce della situazione già descritta, ha ritenuto di impiegare l'incisivo strumento dell'obbligo, con il necessario corredo di norme strumentali e sanzionatorie, le quali a propria volta concorrono in maniera sostanziale a

conformare l'obbligo stesso e a calibrare il bilanciamento tra i diversi interessi costituzionalmente rilevanti.

In senso analogo, la giurisprudenza costituzionale ha qualificato come coesenziali ai principi fondamentali della materia disposizioni pur specifiche che prevedono sanzioni amministrative e regolano il procedimento volto ad irrogarle e, ancor prima, ad accertare le trasgressioni (ad esempio, nelle sentenze n. 63 del 2006 e n. 361 del 2003).

Parimenti, la potestà legislativa dello Stato in materia di «tutela della salute» sorregge anche la previsione degli obblighi vaccinali nei confronti dei minori stranieri: infatti, non solo la protezione vaccinale attiene al nucleo irriducibile del diritto alla salute, che spetta a ciascun essere umano (sentenze n. 299 e n. 269 del 2010, n. 252 del 2001); ma gli obiettivi di tutela della salute (anche) pubblica perseguiti attraverso la profilassi preventiva contro le malattie infettive sarebbero frustrati se determinate categorie di persone presenti sul territorio fossero escluse dalla copertura vaccinale.

7.2.3.– In relazione a quest'ultimo profilo, poi, viene anche in rilievo la competenza di «profilassi internazionale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera q, Cost., nella misura in cui le norme in questione servono, come detto, a garantire uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale (come più volte ritenuto da questa Corte, sia pure nel settore veterinario: sentenze n. 270 del 2016, n. 173 del 2014, n. 406 del 2005, n. 12 del 2004).

7.2.4.– Infine, le disposizioni in materia di iscrizione e adempimenti scolastici (artt. 3, 3-bis, 4 e 5 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017) si configurano come «norme generali sull'istruzione» (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.).

Infatti, esse mirano a garantire che la frequenza scolastica avvenga in condizioni sicure per la salute di ciascun alunno, o addirittura (per quanto riguarda i servizi educativi per l'infanzia) non avvenga affatto in assenza della prescritta documentazione.

Pertanto, queste norme vengono a definire caratteristiche basilari dell'assetto ordinamentale e organizzativo del sistema scolastico (sentenze n. 284 del 2016, n. 62 del 2013, n. 279 del 2012) e ricadono nella potestà del legislatore statale.

7.2.5.– Dinanzi a un intervento fondato su tali e tanti titoli di competenza legislativa dello Stato, le attribuzioni regionali recedono, dovendosi peraltro rilevare che esse continuano a trovare spazi non indifferenti di espressione, ad esempio con riguardo all'organizzazione dei servizi sanitari e all'identificazione degli organi competenti a verificare e sanzionare le violazioni.

8.– Occorre, a questo punto, esaminare le questioni con cui la Regione denuncia la violazione degli artt. 2, 3 e 32 Cost., nonché degli artt. 31, 32, 34 e 97 Cost., evidenziandone le ricadute sulle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite.

8.1.– Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 31, 32, 34 e 97 Cost. sono inammissibili, per carenza assoluta di motivazione, alla stregua dei principi della giurisprudenza costituzionale già richiamati più volte.

La difesa di parte ricorrente «non adduce argomenti sufficienti a illustrare perché gli eventuali processi di riorganizzazione (oltre che imposti alla Regione, e non da questa autonomamente determinati) sarebbero altresì tali da compromettere il buon andamento dei servizi sanitari e la loro capacità di tutelare la salute» (sentenza n. 192 del 2017).

Lo stesso discorso vale per le funzioni amministrative della Regione attinenti alla scuola e ai servizi per l'infanzia.

In altre parole, mentre è chiaro che la Regione dovrà cambiare un punto nodale delle proprie politiche vaccinali previste dalla legge (e in particolare dalla legge regionale n. 7 del 2007), non è

affatto spiegato come e in quale misura il cambiamento dovrebbe compromettere l'efficienza dei servizi sanitari, scolastici ed educativi, come apoditticamente affermato nei ricorsi.

8.2.– Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost. non sono fondate.

In riferimento a tali parametri, la ricorrente afferma di non voler contestare, in linea di principio, l'utilità dei vaccini per la tutela della salute, né di sottovalutare la necessità di un impegno pubblico per la loro diffusione capillare tra la popolazione.

La ricorrente contesta, invece, la repentina introduzione di un ampio novero di vaccinazioni obbligatorie effettuata dalla normativa impugnata: a tal proposito, il ricorso contrappone alla scelta del legislatore statale l'efficacia della diversa strategia adottata dalla Regione Veneto a partire dalla citata legge regionale n. 7 del 2007, basata sul convincimento e sulla persuasione.

Tale metodo sarebbe più rispettoso della libera autodeterminazione individuale e realizzerebbe un bilanciamento più equilibrato tra le esigenze di tutela della salute individuale e collettiva e la libertà di cura, parimenti garantita dall'art. 32 Cost., oltre che da numerosi strumenti giuridici internazionali e sovranazionali, i quali sono citati nel ricorso, senza peraltro che in relazione ad essi siano sviluppate autonome questioni di legittimità costituzionale o argomentazioni specifiche.

8.2.1.– Occorre anzitutto osservare che la giurisprudenza di questa Corte in materia di vaccinazioni è salda nell'affermare che l'art. 32 Cost. postula il necessario temperamento del diritto alla salute del singolo (anche nel suo contenuto di libertà di cura) con il coesistente e reciproco diritto degli altri e con l'interesse della collettività (da ultimo sentenza n. 268 del 2017), nonché, nel caso di vaccinazioni obbligatorie, con l'interesse del bambino, che esige tutela anche nei confronti dei genitori che non adempiono ai loro compiti di cura (ex multis, sentenza n. 258 del 1994).

In particolare, questa Corte ha precisato che la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con l'art. 32 Cost.: se il trattamento è diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri; se si prevede che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che è obbligato, salvo che per quelle sole conseguenze che appaiano normali e, pertanto, tollerabili; e se, nell'ipotesi di danno ulteriore, sia prevista comunque la corresponsione di una equa indennità in favore del danneggiato, e ciò a prescindere dalla parallela tutela risarcitoria (sentenze n. 258 del 1994 e n. 307 del 1990).

Dunque, i valori costituzionali coinvolti nella problematica delle vaccinazioni sono molteplici e implicano, oltre alla libertà di autodeterminazione individuale nelle scelte inerenti alle cure sanitarie e la tutela della salute individuale e collettiva (tutelate dall'art. 32 Cost.), anche l'interesse del minore, da perseguirsi anzitutto nell'esercizio del diritto-dovere dei genitori di adottare le condotte idonee a proteggere la salute dei figli (artt. 30 e 31 Cost.), garantendo però che tale libertà non determini scelte potenzialmente pregiudizievoli per la salute del minore (sul punto, ad esempio, ordinanza n. 262 del 2004).

Il temperamento di questi molteplici principi lascia spazio alla discrezionalità del legislatore nella scelta delle modalità attraverso le quali assicurare una prevenzione efficace dalle malattie infettive, potendo egli selezionare talora la tecnica della raccomandazione, talaltra quella dell'obbligo, nonché, nel secondo caso, calibrare variamente le misure, anche sanzionatorie, volte a garantire l'effettività dell'obbligo.

Questa discrezionalità deve essere esercitata alla luce delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte (sentenza n. 268 del 2017), e delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte in materia (così, la giurisprudenza costante di questa Corte sin dalla fondamentale sentenza n. 282 del 2002).

8.2.2.– Anche nel diritto comparato si riscontra una varietà di approcci.

Posto un generale favor giuridico per le politiche di diffusione delle pratiche vaccinali – basate sulle evidenze statistiche e sperimentali delle autorità competenti e specialmente dell’OMS, che considerano la vaccinazione una misura indispensabile per garantire la salute individuale e pubblica – diversi sono gli strumenti prescelti dai vari ordinamenti per conseguire gli obiettivi comuni.

A un estremo, si trovano esperienze che ancora di recente hanno conosciuto obblighi vaccinali muniti di sanzione penale (Francia); all’estremo opposto si trovano programmi promozionali massimamente rispettosi dell’autonomia individuale (come nel Regno Unito); nel mezzo, si ravvisa una varietà di scelte diversamente modulate, che comprendono ipotesi in cui la vaccinazione è considerata requisito di accesso alle scuole (come avviene negli Stati Uniti, in alcune Comunità autonome in Spagna e tuttora anche in Francia) ovvero casi in cui la legge richiede ai genitori (o a chi esercita la responsabilità genitoriale) di consultare obbligatoriamente un medico prima di operare la propria scelta, a pena di sanzioni pecuniarie (Germania).

Peraltro, questa diversa intensità di vincoli si accompagna a una altrettanto varia individuazione del numero dei vaccini proposti o richiesti.

In molti paesi, peraltro, è in corso un dibattito sulle politiche vaccinali, teso alla ricerca degli strumenti giuridicamente più efficaci in vista del condiviso obiettivo di proteggere la salute dalle malattie infettive e da quelle che possono comportare gravi complicanze, contenibili attraverso la vaccinazione preventiva.

8.2.3.– Anche l’evoluzione della legislazione italiana in materia registra il susseguirsi di politiche vaccinali di vario segno, sicché a fasi alterne l’accento è di volta in volta caduto più sull’obbligo o sulla raccomandazione (come si evince da quanto supra esposto nel punto 3.4. del Considerato in diritto).

Vero è che verso la fine degli anni novanta, in concomitanza con l’accentuarsi di una più spiccata sensibilità per i diritti di autodeterminazione individuale anche in campo sanitario, sono state privilegiate le politiche vaccinali basate sulla sensibilizzazione, l’informazione e la persuasione, piuttosto che sull’obbligo, garantendo comunque che tutte le vaccinazioni fossero oggetto di offerta attiva, rientrassero nei livelli essenziali delle prestazioni e fossero somministrate gratuitamente a tutti i cittadini secondo le scadenze previste dai calendari vaccinali.

In questo contesto, in alcune Regioni, in via sperimentale, si è sospeso l’obbligo di vaccinazione, come è accaduto ad esempio proprio in Veneto con la legge regionale n. 7 del 2007.

Tuttavia, negli anni più recenti, si è assistito a una flessione preoccupante delle coperture, alimentata anche dal diffondersi della convinzione che le vaccinazioni siano inutili, se non addirittura nocive: convinzione, si noti, mai suffragata da evidenze scientifiche, le quali invece depongono in senso opposto.

In proposito, è bene sottolineare che i vaccini, al pari di ogni altro farmaco, sono sottoposti al vigente sistema di farmacovigilanza che fa capo principalmente all’Autorità italiana per il farmaco (AIFA).

Anche per essi, come per gli altri medicinali, l’evoluzione della ricerca scientifica ha consentito di raggiungere un livello di sicurezza sempre più elevato, fatti salvi quei singoli casi, peraltro molto rari alla luce delle attuali conoscenze scientifiche, nei quali, anche in ragione delle condizioni di ciascun individuo, la somministrazione può determinare conseguenze negative.

Per tale ragione l’ordinamento reputa essenziale garantire un indennizzo per tali singoli casi, senza che rilevi a quale titolo – obbligo o raccomandazione – la vaccinazione è stata somministrata (come affermato ancora di recente nella sentenza n. 268 del 2017, in relazione a quella anti-influenzale).

Anzi, paradossalmente, proprio il successo delle vaccinazioni, induce molti a ritenerle erroneamente superflue, se non nocive: infatti, al diminuire della percezione del rischio di contagio e degli effetti dannosi della malattia, in alcuni settori dell’opinione pubblica possono aumentare i timori per gli effetti avversi delle vaccinazioni.

A fronte di tali fenomeni, il dibattito sull'opportunità di ripristinare l'obbligo di vaccinazione è rimasto aperto in varie sedi.

A questo tema, hanno fatto cenno, come già rilevato, il CNB nel 2015 e anche il PNPV 2017-2019.

Hanno inoltre espresso argomenti e posizioni in linea con le valutazioni presupposte dal d.l. n. 73 del 2017 l'Accademia nazionale dei Lincei (nel rapporto «I Vaccini» del 12 maggio 2017), prima dell'emanazione del decreto-legge, e l'ISS, nell'ambito dell'istruttoria parlamentare sul disegno di legge di conversione.

Inoltre, dopo la comunicazione al pubblico dell'approvazione del medesimo decreto-legge, hanno manifestato favore per l'impostazione di quest'ultimo (chiedendo, anzi, misure più incisive per garantirne l'effettività) quattro associazioni scientifiche e professionali (la Società italiana di igiene, medicina preventiva e sanità pubblica; la Società italiana di pediatria; la Federazione italiana dei medici pediatri e la Federazione italiana dei medici di medicina generale), da tempo attive con specifiche pubblicazioni e proposte nel settore della politica vaccinale.

Nel corso dell'istruttoria, come pure si è già detto, ha anche manifestato favore per le iniziative delle istituzioni italiane l'OMS, richiamando alcuni dei propri programmi in materia vaccinale (Global Vaccine Action Plan 2011-2020; Measles and Rubella Global Strategic Plan 2012-2020; European Vaccine Action Plan 2015-2020).

Significativo è anche il fatto che, nel corso dei lavori parlamentari, la Conferenza unificata si sia espressa favorevolmente su quanto previsto dalla normativa ora in esame, pur con richieste di alcuni adattamenti, in parte avvenuti in sede di conversione («Parere, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 197, n. 281, sul disegno di legge per la conversione in legge del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73, recante disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale», repertorio atti n. 71/CU del 6 luglio 2017), pronunciandosi quasi all'unanimità (con l'eccezione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e della Regione Veneto, appunto).

In analoga direzione, del resto, si erano precedentemente mosse alcune iniziative legislative regionali, come già rilevato.

8.2.4.– Si assiste, dunque, oggi a una inversione di tendenza – dalla raccomandazione all'obbligo di vaccinazione – in cui si inserisce anche la normativa oggetto del presente giudizio.

Valutata alla luce del contesto descritto nei suoi tratti essenziali, la scelta del legislatore statale non può essere censurata sul piano della ragionevolezza per aver indebitamente e sproporzionatamente sacrificato la libera autodeterminazione individuale in vista della tutela degli altri beni costituzionali coinvolti, frustrando, allo stesso tempo, le diverse politiche vaccinali implementate dalla ricorrente.

Il legislatore, infatti, intervenendo in una situazione in cui lo strumento della persuasione appariva carente sul piano della efficacia, ha reso obbligatorie dieci vaccinazioni: meglio, ha riconfermato e rafforzato l'obbligo, mai formalmente abrogato, per le quattro vaccinazioni già previste dalle leggi dello Stato, e l'ha introdotto per altre sei vaccinazioni che già erano tutte offerte alla popolazione come “raccomandate”.

Non è corretto, dunque, affermare – come fa la ricorrente – che la legge ha repentinamente introdotto dal nulla l'imposizione di un ampio numero di vaccinazioni; essa ha invece innovato il titolo giuridico in nome del quale alcune vaccinazioni sono somministrate, avendo reso obbligatorio un certo numero di vaccinazioni che in precedenza erano, comunque, già raccomandate.

Indubbiamente, il vincolo giuridico si è fatto più stringente: ciò che in precedenza era raccomandato, oggi è divenuto obbligatorio.

Ma nel valutare l'intensità di tale cambiamento – ai fini del giudizio sulla ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore con il decreto-legge n. 73 del 2017 e della conseguente compressione dell'autonomia regionale – occorre peraltro tenere presenti due ordini di considerazioni.

Il primo è che nell'orizzonte epistemico della pratica medico-sanitaria la distanza tra raccomandazione e obbligo è assai minore di quella che separa i due concetti nei rapporti giuridici.

In ambito medico, raccomandare e prescrivere sono azioni percepite come egualmente doverose in vista di un determinato obiettivo (tanto che sul piano del diritto all'indennizzo le vaccinazioni raccomandate e quelle obbligatorie non subiscono differenze: si veda, da ultimo la sentenza n. 268 del 2017).

In quest'ottica, occorre considerare che, anche nel regime previgente, le vaccinazioni non giuridicamente obbligatorie erano comunque proposte con l'autorevolezza propria del consiglio medico.

Il secondo è che nel nuovo assetto normativo, basato, come si è detto sull'obbligatorietà (giuridica), il legislatore in sede di conversione ha ritenuto di dover preservare un adeguato spazio per un rapporto con i cittadini basato sull'informazione, sul confronto e sulla persuasione: in caso di mancata osservanza dell'obbligo vaccinale, l'art. 1 comma 4 del decreto-legge n. 73 del 2017, come convertito, prevede un procedimento volto in primo luogo a fornire ai genitori (o agli esercenti la potestà genitoriale) ulteriori informazioni sulle vaccinazioni e a sollecitarne l'effettuazione.

A tale scopo, il legislatore ha inserito un apposito colloquio tra le autorità sanitarie e i genitori, istituendo un momento di incontro personale, strumento particolarmente favorevole alla comprensione reciproca, alla persuasione e all'adesione consapevole.

Solo al termine di tale procedimento, e previa concessione di un adeguato termine, potranno essere inflitte le sanzioni amministrative previste, peraltro assai mitigate in seguito agli emendamenti introdotti in sede di conversione.

8.2.5.– Nel presente contesto, dunque, il legislatore ha ritenuto di dover rafforzare la cogenza degli strumenti della profilassi vaccinale, configurando un intervento non irragionevole allo stato attuale delle condizioni epidemiologiche e delle conoscenze scientifiche.

Nulla esclude che, mutate le condizioni, la scelta possa essere rivalutata e riconsiderata. In questa prospettiva di valorizzazione della dinamica evolutiva propria delle conoscenze medico-scientifiche che debbono sorreggere le scelte normative in campo sanitario, il legislatore – ai sensi dell'art. 1, comma 1-ter del decreto-legge n. 73 del 2017, come convertito – ha opportunamente introdotto in sede di conversione un sistema di monitoraggio periodico che può sfociare nella cessazione della obbligatorietà di alcuni vaccini (e segnatamente di quelli elencati all'art. 1, comma 1-bis: anti-morbillo, anti-rosolia, anti-parotite, anti-varicella).

Questo elemento di flessibilizzazione della normativa, da attivarsi alla luce dei dati emersi nelle sedi scientifiche appropriate, denota che la scelta legislativa a favore dello strumento dell'obbligo è fortemente ancorata al contesto ed è suscettibile di diversa valutazione al mutare di esso.

Peraltro, non si può fare a meno di rilevare che tale strumento di flessibilizzazione si applica solo a quattro dei dieci vaccini imposti obbligatoriamente dalla legge.

Analoghe variazioni nelle condizioni epidemiologiche, nei dati relativi alle reazioni avverse e alle coperture vaccinali potrebbero suggerire al legislatore di prevedere un analogo meccanismo di allentamento del grado di coazione esercitabile anche in riferimento alle sei vaccinazioni indicate al comma 1, dell'art. 1 (anti-poliomielitica, anti-difterica, anti-tetanica, anti-epatite B, antipertosse, anti Haemophilus influenzae tipo b).

9.– Con l'ultimo ordine di questioni, la ricorrente deduce la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., con ridondanza sull'art. 119, primo e quarto comma, Cost., il quale sarebbe altresì autonomamente violato.

9.1.– Le questioni che lamentano la violazione diretta dell'art. 119, primo e quarto comma, Cost. sono inammissibili, come eccepito dalla difesa statale.

È costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte il principio per cui, in relazione all'art. 119 Cost., non sono ammissibili le censure indirizzate apoditticamente

all'inadeguatezza delle risorse a disposizione delle Regioni per l'erogazione dei servizi sanitari, senza riferimenti a dati più analitici alle entrate e alle uscite relative (si vedano, ad esempio, le sentenze n. 192 del 2017 e le altre ivi citate, cui adde le sentenze n. 249 e n. 125 del 2015).

Con i ricorsi qui in esame, la Regione si limita a lamentare la «violazione, anche diretta ed autonoma, dell'art. 119, commi 1 e 4 Cost.» e, dopo avere argomentato l'esistenza di oneri non coperti a suo carico, ne quantifica la misura.

Tuttavia, la ricorrente non inquadra questi oneri nel contesto più ampio delle uscite e delle entrate regionali e pertanto non spiega se essi siano sostenibili o meno; né considera, con riguardo al recupero delle vaccinazioni per le coorti 2001-2016, le risorse già messe a disposizione in ciascun periodo, in relazione agli obiettivi sanitari via via programmati.

9.2.– Nondimeno, la quantificazione degli oneri asseritamente non coperti, nei termini in cui è svolta dalla ricorrente, può considerarsi sufficiente a illustrare la ridondanza della denunciata violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. sulla sfera finanziaria della Regione.

Tale censura deve, pertanto, essere esaminata nel merito.

9.2.1.– Nel corso dell'istruttoria parlamentare, la censurata clausola di invarianza – ancorché accompagnata, nella relazione tecnica, da argomentazioni specifiche, in parte sviluppate nel corso dei lavori – è stata oggetto di rilievi da parte dei competenti uffici del Senato (A.S. 2856, «Nota di lettura», giugno 2017, n. 185) e, in misura minore, della Camera dei deputati (A.C. 4595, «Verifica delle quantificazioni», 25 luglio 2017, n. 595).

Ulteriori perplessità sono state poi espresse, sia pure in modo sintetico, dalle sezioni riunite della Corte dei conti, nella relazione sulle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri applicate nelle leggi del quadrimestre maggio-agosto 2017 (delibera 2 novembre 2017, n. 9/SSRRCO/RQ/17).

La giustificazione addotta a sostegno della clausola di invarianza finanziaria è la già rilevata continuità tra le vaccinazioni già previste nei piani sanitari nazionali, come raccomandate o obbligatorie, e quelle soggette agli obblighi di legge ex d.l. n. 73 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 119 del 2017.

Come si è già osservato (supra punto 7.2.1. del Considerato in diritto), tutte le vaccinazioni oggi assoggettate ad obbligo di legge erano incluse nei LEA e, pertanto, erano già finanziate attraverso i normali canali del settore sanitario.

In particolare, le vaccinazioni previste nel PNPV 2017-2019 – comprese quelle (contro varicella e meningococco di tipo B) in precedenza non oggetto di offerta gratuita, attiva e generale – sono incluse nell'aggiornamento dei LEA stabilito nel 2017.

Per tale aggiornamento, la legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, comma 553, ha stimato una somma di 800 milioni di euro annui (si veda, al riguardo, la sentenza n. 192 del 2017).

Successivamente, la legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), all'art. 1, comma 408, ha previsto, nell'ambito del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, «una specifica finalizzazione, pari a 100 milioni di euro per l'anno 2017, a 127 milioni di euro per l'anno 2018 e a 186 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019, per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto di vaccini ricompresi nel nuovo piano nazionale vaccini (NPNV)».

Indubbiamente, nella documentazione tecnica relativa al d.l. n. 73 del 2017, diversi profili avrebbero dovuto essere affrontati in termini più precisi e completi.

In particolare, non è stata considerata l'eventualità che, in forza dei nuovi obblighi, le coperture possano salire eventualmente anche al di sopra del 95 per cento.

Rispetto a tale eventualità, gli argomenti, i dati e i calcoli, anche previsionali, avrebbero potuto essere più sviluppati nella documentazione tecnica, come segnalato dalla Corte dei conti nella relazione già citata.

9.2.2.– A fronte di tutto ciò, occorre ribadire che l’art. 81, terzo comma, Cost. sancisce il principio di analitica copertura degli oneri finanziari, del quale costituisce puntualizzazione tecnica l’art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Si tratta di un precetto sostanziale, in virtù del quale ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da un’apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili (sentenze n. 133 del 2016, n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013).

Per tutti i nuovi oneri, occorre fornire una copertura credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, sicché è censurabile l’indicazione generica e non analiticamente quantificata degli oneri e delle risorse destinate a farvi fronte (si veda, ad esempio, la sentenza n. 183 del 2016).

L’obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso, e deve altresì valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, considerando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (si veda, ad esempio, la sentenza n. 237 del 2013).

Più volte, sulla base delle considerazioni predette, sono state censurate leggi che prevedevano una clausola di invarianza ma, al contempo, contraddittoriamente introducevano nuovi oneri a carico dell’amministrazione (si vedano, ad esempio, le sentenze n. 307 e n. 212 del 2013).

In particolare, allorché sono stati disposti interventi inevitabilmente onerosi, senza che né nella legge né altrove si fosse data alcuna spiegazione in merito alle spese e alla loro copertura, questa Corte è stata dell’avviso che la previsione dell’assenza di oneri aggiuntivi costituisse «una mera clausola di stile, priva di sostanza» (sentenza n. 18 del 2013).

9.2.3.– Nel ribadire i predetti principi questa Corte ritiene, peraltro, che nel caso odierno, le questioni promosse dalla Regione Veneto in riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost. possano considerarsi complessivamente non fondate, nei termini di seguito precisati.

Depone in questo senso principalmente la più volte evidenziata continuità tra il d.l. n. 73 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 119 del 2017, e l’assetto precedente, quanto all’identificazione delle vaccinazioni rilevanti, in passato (per la maggior parte di esse) nella prospettiva dell’offerta generale, gratuita e attiva e, oggi, nella prospettiva dell’obbligo (o, per le quattro vaccinazioni già prescritte dalla legislazione statale, di un’obbligatorietà ribadita e rafforzata).

Non c’è alcun motivo specifico per dubitare che le risorse stanziare via via, nel tempo, coprissero l’offerta di questi trattamenti preventivi per tutta la popolazione: anzi, a quanto risulta dai dati dell’ISS (e anche da quelli presentati dalla Regione Veneto, per quanto la riguarda), in passato già si erano raggiunti in alcuni casi, con gli stessi mezzi, tassi di copertura anche superiori al 95 per cento.

Si aggiunga che non da oggi i servizi vaccinali si rivolgono anche agli stranieri e includono iniziative di invito e richiamo degli interessati, come pure di verifica dei livelli di copertura.

Con particolare riguardo all’esercizio 2017, poi, per effetto delle modifiche apportate in sede di conversione, non è obbligatoria la somministrazione di alcuna vaccinazione che non fosse almeno già offerta gratuitamente e attivamente a tutta la popolazione.

D’altra parte, la quantificazione dei maggiori oneri conseguenti all’applicazione delle nuove norme è oggettivamente difficile, tenuto conto del numero, della varietà e delle peculiarità dei fattori: primo fra tutti, il tasso di adempimento spontaneo (o, invertendo la prospettiva, l’eventuale permanenza di un certo tasso di assenteismo) da parte della popolazione.

In questa situazione, anche a voler applicare canoni prudenziali, qualsiasi previsione presenterebbe margini di incertezza ineliminabili.

Pertanto – anche alla luce degli elementi argomentativi comunque presenti nella documentazione tecnica – questa Corte ritiene che la clausola di invarianza, nel breve periodo e tenuto conto della necessità dell’immediato intervento, non sia implausibile sì da incorrere in una violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost.

9.3.– Al contempo, si deve ricordare che la legge impone al Ministero dell'economia e delle finanze di esercitare con puntualità e correttezza le funzioni di monitoraggio previste all'art. 17, comma 12, della legge n. 196 del 2009 e, se del caso, di promuovere i provvedimenti di cui ai commi successivi, anche quando gli oneri ricadono in prima battuta sui bilanci regionali.

Lo impone il principio dell'equilibrio dinamico, fondato sulla continuità degli esercizi finanziari, il quale è «essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale» e richiede che si rimedi con modalità diacroniche agli eventuali squilibri, anche quando si siano verificati per cause già immanenti nella legislazione (si vedano, tra le ultime, le sentenze n. 89 del 2017, n. 280 e n. 188 del 2016, n. 155 e n. 10 del 2015).

10.– La presente decisione assorbe le istanze cautelari (sentenze n. 155, n. 145 e n. 141 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili gli interventi di «Aggregazione Veneta – Aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti ed associazioni di tutela della identità, cultura e lingua venete» e L. P., di «Associazione per Malati Emotrasfusi e Vaccinati» (AMEV), nonché di CODACONS e «Articolo 32 – Associazione italiana per i diritti del malato» (AIDMA) nel giudizio promosso dalla Regione Veneto con il ricorso n. 51 del 2017 indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili gli interventi di «Aggregazione Veneta» e L. P., del «Coordinamento nazionale danneggiati da vaccino» (CONDAV), di AMEV, L. B. e C. C., in qualità di genitori del minore L. C., nel giudizio promosso dalla Regione Veneto con il ricorso n. 75 del 2017 indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6-ter, del decreto-legge n. 73 del 2017 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale, di malattie infettive e di controversie relative alla somministrazione di farmaci), convertito dalla legge 31 luglio 2017, n. 119, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, 5, 31, 32, 34, 77, secondo comma, 81, terzo comma, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, primo e quarto comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso n. 75 del 2017 indicato in epigrafe;

4) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, lettere g e h, 4 e 5, del decreto-legge n. 73 del 2017 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale), promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, 31, 32, 34, 77, secondo comma, 81, terzo comma, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, primo e quarto comma, Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso n. 51 del 2017 indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'intero testo del d.l. n. 73 del 2017 e degli artt. 1, commi 1, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dalla Regione Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

6) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 118 Cost., dalla Regione Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

7) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 5 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso n. 75 del 2017 indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., dalla Regione Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

9) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 31, 32, 34 e 97 Cost., dalla Regione Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

10) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost., dalla Regione Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

11) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 119, primo e quarto comma, Cost., dalla Regione Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

12) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dalla Regione Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 gennaio 2018.

Sentenza: 9 gennaio 2018, n. 14

Materia: Energia-Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili

Parametri invocati: articoli 3, 41, 117, commi 1 e 2, lett. m), e 3 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale amministrativo regionale per la Puglia

Oggetto: Articolo 4, comma 2, lett. c), della legge della Regione Puglia 21/10/2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale)

Esito:

- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lettera c), della legge della Regione Puglia 31/2008;

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lettera c), della legge Regione Puglia 31/2008;

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lettera c), della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), per contrasto con gli articoli 3, 41, 117, commi 1 e 2, lett. m), e 3 della Costituzione.

Secondo il giudice a quo, nel prevedere il rilascio di una fideiussione "*a garanzia della realizzazione dell'impianto*" assentito, in aggiunta alla fideiussione "*a garanzia del ripristino dello stato dei luoghi a fine esercizio dell'impianto*", l'art. 4, comma 2, della legge regionale impugnata, violerebbe l'art. 41 della Costituzione, sul presupposto che l'imposizione al soggetto autorizzato anche dell'obbligo di depositare un'ulteriore polizza fideiussoria, escutibile a prima richiesta nell'ipotesi di mancata realizzazione dell'impianto, trasformerebbe la facoltà di realizzazione dell'impianto, che dovrebbe fisiologicamente conseguire al rilascio dell'autorizzazione, in un vero e proprio obbligo di realizzazione, anche quando circostanze sopravvenute rendano non conveniente l'esecuzione dell'opera, comprimendo così la scelta discrezionale rimessa all'imprenditore di non dare corso all'intervento assentito, senza che tale compressione sia riconducibile ad un fine congruo di utilità sociale.

Sarebbe inoltre violato l'articolo 3 della Costituzione, poiché ne deriverebbe una irragionevole disparità di trattamento tra il titolare dell'autorizzazione unica e la posizione dei soggetti autorizzati all'esito di analoghi procedimenti, in ordine ai quali sarebbe stabilita una facoltà, e non un dovere, di esercitare l'attività autorizzata, conservando l'amministrazione il solo potere di vigilanza sull'attività, mentre non sarebbe prevista anche la possibilità di imporre misure aventi il chiaro risultato di rendere coercibile un'attività libera, come, in particolare, si desumerebbe dalla disciplina del permesso di costruire, di cui al d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), quale titolo abilitativo non prevedente forme di coazione volte alla realizzazione dell'attività assentita, neanche ove l'opera correlativa sia di pubblica utilità.

Ed infine sarebbe violato anche l'art. 117, terzo comma, Costituzione in quanto la previsione

censurata avrebbe aggravato il regime autorizzatorio, in violazione della disciplina nazionale di principio attinente alla produzione di energia, quale materia di legislazione concorrente, che non contemplerebbe alcuna possibilità di introdurre aggravati procedurali in grado di trasformare la posizione giuridica del richiedente da “*facoltà*” piena di costruire in “*obbligo*” di realizzazione dell’impianto assentito, come, in particolare, si ricaverebbe dal 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), che disciplina i principi fondamentali in tema di promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità.

L’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., sul presupposto che la disciplina del procedimento di autorizzazione unica, nella parte in cui scandisce le facoltà e i poteri riconosciuti al soggetto autorizzato, sia annoverabile nell’ambito dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, sicché la norma denunciata, introducendo un obbligo di realizzazione dell’impianto a seguito del rilascio dell’autorizzazione unica, obbligo ricavabile dalla previsione della censurata fideiussione a garanzia dell’esecuzione dell’opera, avrebbe violato il relativo criterio di attribuzione della materia alla legislazione esclusiva dello Stato.

L’art. 117, primo comma, Cost., sull’assunto che l’introduzione dell’obbligo di prestare una polizza fideiussoria a carico del soggetto autorizzato per l’ipotesi di mancata realizzazione dell’impianto, costituisca un irragionevole limite allo sviluppo degli impianti da fonti rinnovabili e un aggravamento del procedimento autorizzativo, in contrasto con la normativa internazionale ed in particolare con il Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l’11 dicembre 1997 e ratificato con legge 120/2002.

La Corte ricorda che, per sua costante giurisprudenza, l’oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è, limitato alle norme e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, non potendo essere prese in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o censure di costituzionalità dedotte dalle parti, sia che siano state eccepite ma non fatte proprie dal giudice a quo, sia che siano dirette ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze.

La Corte evidenzia che la disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra nell’ambito della competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, in quanto riconducibile alla materia della “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia*” di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. i cui principi fondamentali, ai quali le Regioni devono attenersi e cui, nella specie, va fatto, dunque, riferimento, sono contenuti nelle norme del d.lgs. 387/2003 ed in specie nell’art. 12.

E si rinvengono, altresì, nelle “*Linee guida*”, di cui al decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), la cui vincolatività nei confronti delle Regioni deriva dal fatto che esse costituiscono “*necessaria integrazione*” delle previsioni contenute nell’art. 12 del d.lgs. 387/2003 e ricorda sul punto la sentenza 275/2012, essendo state adottate, in ragione degli ambiti materiali che vengono in rilievo, in sede di Conferenza unificata e, quindi, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Per cui la “*ponderazione concertata*”, imposta dal comma 10 dell’art. 12 del d.lgs. 387/2003 ai fini del bilanciamento fra esigenze connesse alla produzione di energia ed interessi ambientali, assegna alle “*Linee guida*” lo stesso carattere di “*principi fondamentali*” della materia e ricorda in proposito la sentenza 307/2013.

L’art. 12 del d.lgs. 387/2003, sub comma 4, dispone che il rilascio dell’autorizzazione per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili costituisce titolo a costruire ed esercitare l’impianto in conformità al progetto approvato e deve contenere “*l’obbligo alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell’impianto*”.

A sua volta, l’art. 13.1, lettera j), dell’allegato alle “*Linee guida*”, precisa che l’istanza per il rilascio dell’autorizzazione unica deve essere corredata “*dall’impegno alla corresponsione all’atto di avvio dei lavori di una cauzione a garanzia della esecuzione degli interventi di dismissione e*

delle opere di messa in pristino, da versare a favore dell'amministrazione procedente mediante fideiussione bancaria o assicurativa secondo l'importo stabilito in via generale dalle Regioni o dalle Province delegate in proporzione al valore delle opere di rimessa in pristino o delle misure di reinserimento o recupero ambientale".

L'art. 1-quinquies del successivo decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105 (Misure urgenti in materia di energia), convertito, con modificazioni, dalla legge 129/2010, infine, prevede che *"al fine di contrastare le attività speculative legate allo sviluppo e all'autorizzazione di progetti di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, che comportano l'avvio di procedimenti autorizzativi da parte di soggetti che non concludono la realizzazione degli impianti, il Ministro dello sviluppo economico stabilisce opportune misure affinché l'istanza per l'autorizzazione di cui all'articolo 12, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, sia accompagnata da congrue garanzie finanziarie poste a carico del soggetto che richiede il rilascio dell'autorizzazione e di eventuali successivi subentranti"*.

I principi fondamentali della materia *"produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"*, contrariamente a quanto prospettato dal rimettente, non risultano violati dalla disposizione regionale denunciata.

È ben vero che le disposizioni statali, evocate come normativa interposta ai fini della adombrata violazione del parametro costituzionale, prevedono, per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione di impianti eolici, l'impegno del richiedente al rilascio di un'unica fideiussione, bancaria o assicurativa, a garanzia della rimessione in pristino dello stato dei luoghi.

Ma la rimessione in pristino del territorio, a tal fine e in tal modo garantita, con generica correlazione alla *"dismissione dell'impianto"*, è evidentemente riferibile sia all'ipotesi della dismissione che consegua alla conclusione del suo ciclo produttivo, sia a quella della dismissione di un impianto la cui costruzione sia stata iniziata ma poi non completata ovvero realizzata in difformità dall'autorizzazione rilasciata.

Nell'uno e nell'altro caso dovendo identicamente assicurarsi il ripristino dello stato dei luoghi. Rispetto alla fideiussione che, a garanzia dell'obbligo dell'operatore alla rimessione in pristino dello stato dei luoghi (di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. 387/2003), l'art. 13.1, lettera j), dell'Allegato alle *"Linee guida"* prescrive, ogni ipotesi di *"dismissione"*, la duplicità di fideiussioni previste dalla legge regionale denunciata (sub lettere c e d del comma 2 del suo art. 4) non è in aggravio della disciplina statale di principio del procedimento di autorizzazione unica per la costruzione ed esercizio di impianti di energia da fonti rinnovabili.

Essa riflette l'opzione del legislatore regionale per una sub-articolazione del meccanismo di garanzia in relazione alle due ipotesi di dismissione che possono in concreto verificarsi ed in corrispondenza delle quali sono, appunto, previste due autonome, complementari e non sovrapponibili, fideiussioni.

La prima (sub lettera d del comma 2 dell'art. 4 della l.r. Puglia 31/2008) è specificamente riferita all'ipotesi di *"fine esercizio dell'impianto"*, della conclusione, cioè, del ciclo produttivo di un impianto regolarmente realizzato.

La seconda (sub lettera c del comma 2 del medesimo art. 4, cui propriamente si rivolgono le censure di illegittimità costituzionale) è riferita alla diversa ipotesi di anticipata *"dismissione"* di intrapresi lavori di costruzione di un impianto poi non realizzato.

L'impugnata disposizione regionale appare in linea con i principi regolatori della materia fissati, per il settore che qui rileva, dalla normativa statale di riferimento e con i sottesi obiettivi di utilità sociale.

Ciò che è poi confermato dalla previsione di cui all'art. 1-quinquies del (successivo) d.l. 105/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 129/2010, ove si esplicita *"il fine di contrastare le attività speculative da parte di soggetti che non concludono la realizzazione degli impianti"*.

Non sussiste, quindi, la violazione dei parametri di cui agli evocati commi secondo e terzo dell'art. 117 Costituzione.

Il contrasto della disposizione valutata con riferimento agli articoli 41 e 3 Costituzione è,

infine, prospettato dal rimettente, ed è analogamente argomentato dalla parte privata, in ragione della premessa che la fideiussione “*a garanzia della realizzazione dell’impianto*” trasformi la “*facoltà*”, che dovrebbe fisiologicamente conseguire al rilascio dell’autorizzazione, in un vero e proprio “*obbligo*” di realizzazione dello stesso.

Il che, appunto, per un verso, lederebbe la libertà di iniziativa economica dell’imprenditore, del quale sarebbe, in tal modo, compressa la discrezionalità di scelta in ordine al dare o non dare corso all’intervento assentito e, per altro verso, determinerebbe la denunciata disparità di trattamento del titolare dell’autorizzazione unica alla costruzione di impianti produttivi di energia di fonti rinnovabili, rispetto al soggetto autorizzato all’esito di analogo procedimento, il quale “*ha la facoltà e non il dovere di esercitare l’attività autorizzata*”.

La Corte, per quanto detto dichiara le questioni sollevate inammissibili o non fondate.

Energia - Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Obbligo del soggetto autorizzato alla costruzione dell’impianto di prestare, entro 180 giorni dalla comunicazione di inizio dei lavori, una fideiussione di importo non inferiore a 50 euro per ogni kW di potenza elettrica rilasciata. - Legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), art. 4, comma 2, lettera c). - (T-180014) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.6 del 7-2-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 2, lettera c), della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia nel procedimento vertente tra la Solon spa e la Regione Puglia e altri, con ordinanza del 10 marzo 2016, iscritta al n. 93 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell’anno 2016.

Visti gli atti di costituzione della Solon spa e della Regione Puglia;

udito nella udienza pubblica del 9 gennaio 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Solon spa e Tiziana Teresa Colelli per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con l’ordinanza in epigrafe, emessa nel giudizio di cui si è in narrativa detto, il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia – premessa, con motivazione non implausibile, la sussistenza della propria giurisdizione in materia – solleva questione incidentale di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 2, lettera c), della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), «per contrasto con gli artt. 3, 41, 117, commi 1 e 2, lett. m), e 3» della Costituzione.

2.– La disposizione così denunciata – nel testo come, nel suo primo alinea, modificato dall'art. 5, comma 19, della legge della stessa Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili) – stabilisce che «entro centottanta giorni dalla presentazione della comunicazione di inizio lavori» «dall'avvenuto rilascio dell'autorizzazione», nel testo precedente, «il soggetto autorizzato alla realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili deve depositare presso la Regione Puglia – Assessorato allo sviluppo economico e innovazione tecnologica: c) fideiussione a prima richiesta rilasciata a garanzia della realizzazione dell'impianto, di importo non inferiore a euro 50,00, per ogni KW di potenza elettrica rilasciata».

Nella successiva lettera d), del comma 2 dell'art. 4, la predetta legge regionale prevede il deposito anche di altra fideiussione a prima richiesta, a garanzia, in questo caso, del «ripristino dello stato dei luoghi a fine esercizio dell'impianto, di importo non inferiore a euro 5,00 per ogni kW di potenza elettrica rilasciata».

Il comma 4 dello stesso art. 4 della legge in esame stabilisce poi che «il mancato deposito, nel termine perentorio indicato al comma 2, della documentazione di cui al comma 2, lettere c) e d), determina la decadenza di diritto dall'autorizzazione e il diritto della Regione di escutere la fideiussione a prima richiesta rilasciata a garanzia della realizzazione dell'impianto».

3.– Muovendo dalla premessa che la lettera e la ratio della disposizione sub lettera c), del comma 2 dell'art. 4 della legge della Regione Puglia n. 31 del 2008, non ne consentano una interpretazione costituzionalmente orientata – che «limiti il suo ambito oggettivo di applicazione alla sola ipotesi della non corretta realizzazione dell'impianto» – per cui la fideiussione, ivi prevista, non sarebbe altrimenti riferibile che alla ipotesi, diversa da quella sub lettera d), della «mancata realizzazione» dell'impianto, proprio in ciò il rimettente ravvisa i plurimi denunciati profili di sospetta illegittimità costituzionale della disposizione stessa.

4.– Secondo il giudice a quo – nel prevedere, sub lettera c), il rilascio di una fideiussione «a garanzia della realizzazione dell'impianto» assentito, in aggiunta alla fideiussione «a garanzia del ripristino dello stato dei luoghi a fine esercizio dell'impianto», di cui alla lettera d) – l'art. 4, comma 2, della legge regionale impugnata, violerebbe infatti:

l'art. 41 della Costituzione, sul presupposto che l'imposizione al soggetto autorizzato anche dell'obbligo di depositare un'ulteriore polizza fideiussoria, escutibile a prima richiesta nell'ipotesi di mancata realizzazione dell'impianto, trasformerebbe la facoltà di realizzazione dell'impianto, che dovrebbe fisiologicamente conseguire al rilascio dell'autorizzazione, in un vero e proprio obbligo di realizzazione, anche quando circostanze sopravvenute rendano non conveniente l'esecuzione dell'opera, comprimendo così la scelta discrezionale rimessa all'imprenditore di non dare corso all'intervento assentito, senza che tale compressione sia riconducibile ad un fine congruo di utilità sociale;

l'art. 3 Cost., poiché ne deriverebbe una irragionevole disparità di trattamento tra il titolare dell'autorizzazione unica e la posizione dei soggetti autorizzati all'esito di analoghi procedimenti, in ordine ai quali sarebbe stabilita una facoltà, e non un dovere, di esercitare l'attività autorizzata, conservando l'amministrazione il solo potere di vigilanza sull'attività, mentre non sarebbe prevista anche la possibilità di imporre misure aventi il chiaro risultato di rendere coercibile un'attività libera, come, in particolare, si desumerebbe dalla disciplina del permesso di costruire, di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), quale titolo abilitativo non prevedente forme di coazione volte alla realizzazione dell'attività assentita, neanche ove l'opera correlativa sia di pubblica utilità;

l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la previsione censurata avrebbe aggravato il regime autorizzatorio, in violazione della disciplina nazionale di principio attinente alla produzione di energia, quale materia di legislazione concorrente, che non contemplerebbe alcuna possibilità di

introdurre aggravii procedurali in grado di trasformare la posizione giuridica del richiedente da “facoltà” piena di costruire in “obbligo” di realizzazione dell’impianto assentito, come, in particolare, si ricaverebbe dal 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), che disciplina i principi fondamentali in tema di promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità;

l’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., sul presupposto che la disciplina del procedimento di autorizzazione unica, nella parte in cui scandisce le facoltà e i poteri riconosciuti al soggetto autorizzato, sia annoverabile nell’ambito dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, sicché la norma denunciata, introducendo un obbligo di realizzazione dell’impianto a seguito del rilascio dell’autorizzazione unica, obbligo ricavabile dalla previsione della censurata fideiussione a garanzia dell’esecuzione dell’opera, avrebbe violato il relativo criterio di attribuzione della materia alla legislazione esclusiva dello Stato;

l’art. 117, primo comma, Cost., sull’assunto che l’introduzione dell’obbligo di prestare una polizza fideiussoria a carico del soggetto autorizzato per l’ipotesi di mancata realizzazione dell’impianto, costituisca un irragionevole limite allo sviluppo degli impianti da fonti rinnovabili e un aggravamento del procedimento autorizzativo, in contrasto con la normativa internazionale ed in particolare con il Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l’11 dicembre 1997 e ratificato con legge 1° giugno 2002, n. 120.

5.– L’ulteriore questione prospettata dalla difesa della parte privata – sul presupposto che l’incameramento della cauzione in caso di mancata realizzazione dell’impianto (ex comma 4 dell’art. 4 della legge reg. Puglia n. 31 del 2008) integri una «misura di compensazione in favore della Regione», vietata dall’art. 6 del d.lgs. n. 387 del 2003 – non è suscettibile di esame e resta, quindi, estranea al thema decidendum.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l’oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è, infatti, limitato alle norme e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, non potendo essere prese in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o censure di costituzionalità dedotte dalle parti, sia che siano state eccepite ma non fatte proprie dal giudice a quo, sia che siano dirette ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (da ultimo sentenze n. 250 e n. 29 del 2017).

6.– L’eccezione di inammissibilità, formulata dalla Regione Puglia, è fondata quanto alla denuncia di violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla normativa internazionale e in particolare al Protocollo di Kyoto.

Si tratta, infatti, di censura generica, non avendo il rimettente indicato i parametri interposti, ma semplicemente rinviato ad un intero Protocollo ad una Convenzione internazionale (sentenza n. 156 del 2016).

Non è viceversa fondata, tale eccezione, con riguardo agli ulteriori parametri costituzionali, che il Tribunale a quo ha evocato con le sopra riferite motivazioni, adeguatamente specifiche.

7.– Con riguardo al ventaglio delle residue censure, in quanto logicamente preliminari, vanno con precedenza esaminate quelle relative alla ipotizzata violazione dell’art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., con le quali si revoca in dubbio la competenza della Regione ad adottare la disposizione di che trattasi.

7.1.– Secondo l’indirizzo di questa Corte, la disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra nell’ambito della competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, in quanto riconducibile

alla materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 307 del 2013 e n. 275 del 2012), i cui principi fondamentali – ai quali le Regioni devono attenersi e cui, nella specie, va fatto, dunque, riferimento – sono contenuti nelle norme del d.lgs. n. 387 del 2003 ed in specie nell'art. 12 (sentenze n. 224 del 2012, n. 192 del 2011, n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009).

E si rinvengono, altresì, nelle “Linee guida”, di cui al decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), la cui vincolatività nei confronti delle Regioni deriva dal fatto che esse costituiscono «necessaria integrazione» delle previsioni contenute nel predetto art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 (sentenza n. 275 del 2012), essendo state adottate, in ragione degli ambiti materiali che vengono in rilievo, in sede di Conferenza unificata e, quindi, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 308 del 2011).

Per cui la «ponderazione concertata», imposta dal comma 10 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 ai fini del bilanciamento fra esigenze connesse alla produzione di energia ed interessi ambientali (sentenza n. 192 del 2011), assegna alle predette Linee guida lo stesso carattere di «principi fondamentali» della materia (sentenza n. 307 del 2013).

7.1.1.– Per quanto più direttamente qui rileva, il citato art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, sub comma 4, dispone che il rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili costituisce titolo a costruire ed esercitare l'impianto in conformità al progetto approvato e deve contenere «l'obbligo alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell'impianto».

A sua volta, l'art. 13.1, lettera j), dell'Allegato alle su menzionate Linee guida, precisa che l'istanza per il rilascio dell'autorizzazione unica deve essere corredata dall'«impegno alla corresponsione all'atto di avvio dei lavori di una cauzione a garanzia della esecuzione degli interventi di dismissione e delle opere di messa in pristino, da versare a favore dell'amministrazione procedente mediante fideiussione bancaria o assicurativa secondo l'importo stabilito in via generale dalle Regioni o dalle Province delegate in proporzione al valore delle opere di rimessa in pristino o delle misure di reinserimento o recupero ambientale ».

L'art. 1-quinquies del successivo decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105 (Misure urgenti in materia di energia), convertito, con modificazioni, dalla legge 13 agosto 2010, n. 129, infine, prevede che «al fine di contrastare le attività speculative legate allo sviluppo e all'autorizzazione di progetti di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, che comportano l'avvio di procedimenti autorizzativi da parte di soggetti che non concludono la realizzazione degli impianti, il Ministro dello sviluppo economico stabilisce opportune misure affinché l'istanza per l'autorizzazione di cui all'articolo 12, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, sia accompagnata da congrue garanzie finanziarie poste a carico del soggetto che richiede il rilascio dell'autorizzazione e di eventuali successivi subentranti».

7.2.– I richiamati principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», contrariamente a quanto prospettato dal rimettente, non risultano violati dalla disposizione regionale denunciata.

7.2.1.– È ben vero che le disposizioni statali, evocate come normativa interposta ai fini della adombrata violazione del parametro costituzionale, prevedono, per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione di impianti eolici, l'impegno del richiedente al rilascio di un'unica fideiussione, bancaria o assicurativa, a garanzia della rimessione in pristino dello stato dei luoghi.

Ma la rimessione in pristino del territorio, a tal fine e in tal modo garantita, con generica correlazione alla «dismissione dell'impianto», è evidentemente riferibile sia all'ipotesi della dismissione che consegua alla conclusione del suo ciclo produttivo, sia a quella della dismissione di un impianto la cui costruzione sia stata iniziata ma poi non completata ovvero realizzata in

difformità dall'autorizzazione rilasciata: nell'uno e nell'altro caso dovendo identicamente assicurarsi il ripristino dello stato dei luoghi.

Rispetto alla fideiussione che – a garanzia dell'obbligo dell'operatore alla rimessione in pristino dello stato dei luoghi (di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003) – l'art. 13.1, lettera j), dell'Allegato alle Linee guida prescrive, dunque, con unitario e indistinto riferimento ad ogni ipotesi di «dismissione», la duplicità di fideiussioni previste dalla legge regionale denunciata (sub lettere c e d del comma 2 del suo art. 4) non è, come si sospetta, aggravatoria della disciplina statale di principio del procedimento di autorizzazione unica per la costruzione ed esercizio di impianti di energia da fonti rinnovabili.

Più semplicemente, essa riflette l'opzione del legislatore regionale per una subarticolazione del meccanismo di garanzia in relazione alle due ipotesi di dismissione che possono in concreto verificarsi: in corrispondenza delle quali sono, appunto, previste due autonome, complementari e non sovrapponibili, fideiussioni.

La prima (sub lettera d del comma 2 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 31 del 2008) è specificamente riferita all'ipotesi di «fine esercizio dell'impianto», della conclusione, cioè, del ciclo produttivo di un impianto regolarmente realizzato.

La seconda (sub lettera c del comma 2 del medesimo art. 4, cui propriamente si rivolgono le censure di illegittimità costituzionale) è riferita alla diversa ipotesi di anticipata «dismissione» di intrapresi lavori di costruzione di un impianto poi non realizzato.

7.2.2.– Diversamente da quanto presupposto dal rimettente, in questo secondo caso, la fideiussione non consegue, invero, al fatto in sé, e per sé, della mancata realizzazione dell'impianto (realizzazione che erroneamente, quindi, si assume in «obbligo» dell'operatore una volta ottenuto il titolo autorizzatorio), poiché il deposito di tale fideiussione – come testualmente emerge dall'incipit del comma 2 del denunciato art. 4 – è, invece, dovuto solo «entro centottanta giorni dalla comunicazione di inizio lavori».

Vale a dire che il soggetto autorizzato – il quale, dopo avere, entro il congruo (e dalla legislazione successiva più volte prorogato) termine a sua disposizione, liberamente deciso di procedere alla costruzione dell'impianto assentito ed avere intrapreso i correlativi lavori – solo dopo la «comunicazione di inizio lavori», effettuata alla Regione, ed entro i successivi centottanta giorni da tale comunicazione, è tenuto a depositare la fideiussione in questione «a garanzia della realizzazione dell'impianto».

7.2.3.– La (iniziale) fissazione di un più elevato importo per la fideiussione sub lettera c) – rispetto a quello (successivamente al primo poi comunque parificato, dalla Regione Puglia, con delibera della Giunta regionale del 30 dicembre 2010, n. 3029) relativo alla fideiussione sub lettera d) – rientra, poi, nell'ambito delle scelte espressamente riconosciute in materia alla Regione (art. 13.1, lettera j delle citate Linee guida) e risponde a criteri di ragionevolezza.

Infatti, i costi per il ripristino dei luoghi di esercizio di un impianto “a fine vita” tengono conto della produzione di energia pulita avvenuta dall'installazione sino alla cessazione dell'attività, ossia del perseguimento (e raggiungimento) dello scopo di incentivazione di tali fonti alternative, mentre i superiori costi previsti per la mancata realizzazione sono connessi ad un impianto mai avviato e produttivo e in tale carenza trovano la propria giustificazione.

7.2.4.– È, infine, innegabile che la fideiussione a garanzia della realizzazione dell'impianto risponda anche ad una finalità (concorrente con quella di recupero ambientale) di garanzia della serietà dei progetti autorizzati e di incremento, quindi, della produzione di energia da fonti alternative.

Ma, anche per tal profilo, l'impugnata disposizione regionale appare in linea con i principi regolatori della materia fissati, per il settore che qui rileva, dalla normativa statale di riferimento e con i sottesi obiettivi di utilità sociale.

Ciò che è poi confermato dalla previsione di cui all'art. 1-quinquies del (successivo) d.l. n. 105 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 129 del 2010, ove si esplicita «il fine di contrastare le attività speculative da parte di soggetti che non concludono la realizzazione degli impianti».

7.3– Non sussiste, quindi, la violazione dei parametri di cui agli evocati commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost.

8.– Il contrasto della disposizione scrutinata con gli artt. 41 e 3 Cost. è, infine, prospettato dal rimettente, ed è analogamente argomentato dalla parte privata, in ragione della premessa che la fideiussione «a garanzia della realizzazione dell'impianto» trasformi la “facoltà”, che dovrebbe fisiologicamente conseguire al rilascio dell'autorizzazione, in un vero e proprio “obbligo” di realizzazione dello stesso.

Il che, appunto, per un verso, vulnererebbe la libertà di iniziativa economica dell'imprenditore, del quale sarebbe, in tal modo, compressa la discrezionalità di scelta in ordine al dare o non dare corso all'intervento assentito; e, per altro verso, determinerebbe la denunciata disparità di trattamento del titolare dell'autorizzazione unica alla costruzione di impianti produttivi di energia di fonti rinnovabili, rispetto al soggetto autorizzato all'esito di analogo procedimento, il quale «ha la facoltà e non il dovere di esercitare l'attività autorizzata».

Tale premessa è, come si è già dimostrato, erronea, perché basata su una incompleta lettura della disposizione denunciata.

Da ciò l'infondatezza anche delle due ultime questioni in ordine alla stessa sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lettera c), della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), sollevata – in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla normativa internazionale, e, in particolare, al Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997 e ratificato con legge 1° giugno 2002, n. 120 – dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con l'ordinanza in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lettera c), della legge reg. Puglia n. 31 del 2008, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41, 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con la medesima ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Mario Rosario MORELLI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2018.

Sentenza: 21 novembre 2017, n. 17/2018

Materia: Tributi

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale; legittimità costituzionale in via incidentale (ricorsi riuniti)

Parametri invocati: 7, 8, 10 e 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna); artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione; artt. 3, 23, 53 e 97, 117, 119 della Costituzione

Ricorrente: Regione Sardegna

Rimettente: TAR Lazio

Oggetto: art.1, commi 1, 1-bis, 3,4,5,7,8,9,9-bis e 9-quinquies, del decreto legge 24 gennaio 2015, n. 34 (Misure urgenti in materia di esenzione IMU); art.1 comma 1, lettere a) e b) del d.l. n.4 del 2015

Esito delle questioni promosse in via principale dalla Regione Sardegna:

1) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 1-bis e 3, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4 (Misure urgenti in materia di esenzione IMU), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 34, con riferimento agli artt. 3, lettera d) – in relazione agli artt. 51 del decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382 e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), e 1 del decreto legislativo 6 febbraio 2004, n. 70 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna concernenti il conferimento di funzioni amministrative alla Regione in materia di agricoltura) – 7, 8 e 10 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché in relazione agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione;

2) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, commi 1 e 3, del d.l. n. 4 del 2015, promosse in riferimento agli artt. 56 della legge cost. n. 3 del 1948 e 3, 53 e 97 Cost;

3) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015, promossa, in riferimento ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà;

4) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-bis, del d.l. n. 4 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 97 Cost.;

5) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 4 e 5, del d.l. n. 4 del 2015, promosse, in riferimento in riferimento agli artt. 7, 8 e 10 della legge cost. n. 3 del 1948 e 117 e 119 Cost.;

6) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 4 e 5, del d.l. n. 4 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 3, lettera b), e 10 della legge cost. n. 8 del 1948 e 118 e 119 Cost.;

7) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 7, 8, 9, 9-bis e 9-quinquies, del d.l. n. 4 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 3, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948 e 81, 117 e 119 Cost.;

8) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 9-bis e 9-quinquies, del d.l. n. 4 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 3 della legge cost. n. 3 del 1948 e 117 e 119 Cost.;

Esito delle questioni di legittimità costituzionale proposte in via incidentale dal TAR Lazio:

1) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a) e b), del d.l. n. 4 del 2015, sollevate in riferimento all'art. 23 Cost.

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi:

Con ricorso in via principale la Regione Sardegna ha impugnato l'art.1, commi 1, 1-bis, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 9-bis e 9-quinquies, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4 (Misure urgenti in materia di esenzione IMU), recante la disciplina delle esenzioni dall'imposta municipale propria prevista per i terreni agricoli e convertito con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 34, in riferimento agli artt. 3, 7, 8, 10 e 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), in relazione agli artt. 51 del decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382 e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), e all'art.1 del decreto legislativo 6 febbraio 2004, n. 70 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna concernenti il conferimento di funzioni amministrative alla Regione in materia di agricoltura), nonché in riferimento agli artt. 3, 53, 81, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione e ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

Parallelamente, anche il TAR Lazio aveva sollevato questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 1, comma 1, del d.l. n.4/2015 con riferimento all'art. 23 Costituzione, in quanto la normativa in questione, prevedendo l'esenzione dell'IMU agricola per i terreni situati in comuni classificati come montani o parzialmente montani secondo un apposito elenco predisposto dall'Istat, si sarebbe posta in contrasto con il principio di legalità della prestazione personale o patrimoniale imposta.

La Corte riunisce i ricorsi in considerazione della parziale identità delle norme implicate e dei rilievi proposti.

La materia oggetto delle disposizioni censurate è stata oggetto, dal 1992 ad oggi, di numerosi interventi normativi.

Il regime agevolativo previsto dalla legge censurata ha trovato applicazione solo negli anni 2014 e 2015, in quanto recentemente abrogato dall'art.1, comma 13, lettera c) della legge di stabilità 2016.

La normativa oggetto del controllo di costituzionalità da parte della Corte prevedeva una significativa riduzione del numero dei Comuni esenti dalla tassazione IMU con riferimento ai terreni agricoli, con variazioni compensative da far valere sulla ripartizione del Fondo di solidarietà comunale, da ripartire successivamente tra i Comuni medesimi, allo scopo di non ridurre le risorse a favore dei Comuni e portare al tempo stesso un vantaggio economico all'Erario.

Tali variazioni compensative potevano essere modificate secondo una metodologia condivisa con ANCI e sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, a seguito della verifica del gettito per l'anno 2014 derivante dall'applicazione del suddetto decreto legge, nonché sulla base dell'andamento del gettito effettivo successivo.

La Regione Sardegna propone tre ordini di censure.

Con il primo nucleo contesta in primo luogo la competenza dello Stato in materia, rilevando un contrasto con l'art. 56 dello Statuto, in quanto la materia atterrebbe alla competenza legislativa regionale in materia di ordinamento degli enti locali e finanza pubblica e in materia di agricoltura e foreste, comprensiva anche dello "sviluppo rurale".

Lo Stato avrebbe leso l'autonomia finanziaria della Regione, non lasciando alcun margine per predisporre un tributo locale a causa del rinvio all'elenco ISTAT.

Secondo la Regione tale elenco sarebbe stato redatto in base a criteri previsti da una normativa già abrogata e dunque non più vigente, che avrebbe anche soppresso le commissioni deputate all'aggiornamento dell'elenco, rendendo il medesimo poco affidabile e attuale.

Questi rilievi avrebbero integrato secondo la ricorrente la violazione degli artt. 3, 53, 97 Cost., nonché la violazione dell'art. 117 Cost. e del principio di leale collaborazione ad esso connesso.

Con un secondo nucleo di censure la ricorrente contesta i tempi stretti previsti dalla norma, che prevedeva il pagamento dell'imposta dovuta per l'anno 2014, determinata secondo il regime agevolativo previsto dal d.l. n.4/2015, entro un termine ritenuto troppo esiguo per poter compiere l'iter necessario per esercitare i propri poteri di intervento sull'imposta.

La normativa impugnata, stante il potere di modulare l'imposizione da parte della Regione, violerebbe di conseguenza sia l'autonomia economico-finanziaria della Regione che l'autonomia finanziaria dei comuni, garantita dagli artt. 118 e 119 Cost.

Il terzo nucleo di censure attiene invece al regime compensativo del sistema di esenzione disciplinato dalla norma impugnata, fondato secondo la Regione Sardegna su stime aleatorie ed imprecise, incapaci di consentire la correzione dell'ammontare complessivo delle variazioni, molto rigido rispetto agli importi indicati nella norma.

Una simile previsione violerebbe gli artt. 81 e 119 Cost. e finirebbe per produrre effetti finanziari negativi a discapito dei Comuni coinvolti. Inoltre ribadisce la violazione del principio di leale collaborazione e quindi anche dell'art. 117 sotto il profilo della mancata previsione del coinvolgimento della Regione nel procedimento cooperativo previsto dalla legge, con conseguente violazione dell'art. 3 dello Statuto sardo e dell'art. 119 Cost. sotto il profilo del mancato rispetto del principio di sussidiarietà.

La Corte dichiara infondate tutte le questioni di legittimità sollevate dalla Regione autonoma.

Con riferimento al primo nucleo di censure presentate, richiamando la propria giurisprudenza in materia (sentt. 123/2010, 97/2013, 121/2013, 40/2016, 280/2016) ricorda infatti che l'IMU ricade nella materia di competenza legislativa statale "ordinamento tributario dello Stato" di cui all'art.117, secondo comma, lettera e), anche per quanto attiene alla normativa di dettaglio o al regime agevolativo.

Conseguentemente, la normativa non risulta invasiva degli ambiti di competenza spettanti alla regione Sardegna in ragione della sua autonomia speciale ed esclude quindi il contrasto della normativa impugnata con lo statuto speciale della suddetta Regione, in cui è prevista una procedura specifica da seguire qualora sia necessario derogare alla normativa statutaria.

Inoltre, non essendo il gettito dell'IMU attribuito alla Regione Sardegna, non sono fondate le potestà di modulazione dell'imposizione rivendicate dalla ricorrente né gli eventuali effetti negativi dalla stessa lamentati sull'autonomia finanziaria regionale.

Secondo un'interpretazione giurisprudenziale fornita dalla Corte in precedenti pronunce, le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo a fronte di una violazione idonea, anche solo potenzialmente, a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (sentenze nn.80/2012 e 22/2012); devono inoltre sufficientemente motivare la possibile ridondanza della violazione invocata sul riparto di competenze ed indicare la specifica competenza regionale che ne risulterebbe lesa (sentenza n. 311/2012).

Ciò premesso, nel presente caso, pronunciandosi sulle censure mosse dalla Regione in relazione al mancato rispetto degli artt. 3, 53 e 97 Cost., la Corte afferma la legittimazione regionale sulla base di un importante principio già espresso in passato (sentt. 236/2013, 151/2016, 205/2016), secondo cui le Regioni possono ritenersi pienamente legittimate a denunciare l'illegittimità costituzionale di una legge statale anche in caso di violazione delle attribuzioni proprie degli enti locali ed indipendentemente dalla violazione di una competenza legislativa regionale, poiché la connessione esistente tra attribuzioni regionali e locali in materia finanziaria permette di ritenere che la lesione delle competenze locali possa recare un pregiudizio anche alle competenze regionali.

In questo caso però la Corte ricorda che la disciplina di agevolazioni fiscali o benefici tributari, di qualsiasi tipo, spetta al legislatore nell'esercizio di un suo potere discrezionale ed è censurabile solo nel caso in cui sia arbitrario o irrazionale oppure nel caso in cui la questione di costituzionalità limiti il beneficio e non sia diretta ad ampliarlo, ossia quando rechi effetti in *malam partem*, situazioni tuttavia non ricorrenti in questo caso.

Le questioni proposte vengono pertanto dichiarate infondate, dal momento che per definire l'ambito territoriale delle agevolazioni il legislatore ha correttamente preso come riferimento l'elenco ISTAT, facendo ricorso ai criteri già presenti nella legge sui provvedimenti in favore dei territori montani, la l. n.991/1952.

Tra questi figurano infatti il criterio altimetrico, secondo cui l'ottanta per cento della superficie territoriale comunale deve trovarsi sopra 600 metri di altitudine e ad altri criteri, quali il reddito imponibile medio per ettaro e le pari condizioni economico-agrarie in cui devono trovarsi i Comuni (anche non limitrofi a quelli montani) o le loro porzioni; dal momento che la scelta del legislatore non collega la definizione del territorio come montano solo a requisiti di altitudine ma anche ad indici di bassa redditività, essa non è irragionevole.

Simili criteri, inoltre, restano attuali anche a fronte della circostanza che la legge che li ha previsti sia stata abrogata dalla l.142/1990, poiché l'altimetria è immutabile e il rilievo mosso dalla Regione circa l'inesattezza dei dati non è stato provato e non considera la prescrizione che impone alla Commissione censuaria centrale di aggiornare l'elenco dei Comuni montani.

Anche il criterio della prevalenza territoriale, in caso di variazioni amministrative, non risulta né illogico né irragionevole e incide sull'elencazione in materia minima, tenendo in considerazione il numero dei comuni del tutto o in parte esenti dalle variazioni.

La Corte dichiara poi infondata anche la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4/2015 con riferimento ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

Tale infondatezza deriva dalla circostanza che la disciplina dell'IMU e del regime agevolativo ad essa connesso risulta, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), di competenza esclusiva del legislatore statale.

Proprio a proposito di IMU già in passato la Corte aveva escluso l'applicabilità delle procedure di leale collaborazione tra Stato e Regioni in materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato, chiarendo che, in tali casi, non ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà.

La Corte sostiene che siano irrilevanti le procedure di leale collaborazione nel caso di specie anche in considerazione del tipo di fonte utilizzata dal legislatore, che ha disciplinato la materia con decreto legge, subordinato secondo la Costituzione ai casi straordinari di necessità e urgenza.

Rilevando l'inadeguatezza dei motivi adottati circa l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 bis del medesimo decreto legge sopra citato con riferimento all'art. 97 Cost. relativa alle modalità di compilazione dell'Allegato A, la Corte dichiara inammissibile anche tale censura proposta dalla Regione Sardegna.

Anche il secondo nucleo di censure presentate dalla Regione viene dichiarato infondato dalla Corte: poiché non spetta alla ricorrente infatti il gettito dell'IMU, non è integrato il presupposto della potestà di modulazione dell'imposizione e non è configurabile alcuna violazione o lesione all'autonomia finanziaria regionale.

Sono inammissibili, inoltre, per inadeguatezza dei motivi le critiche mosse dalla Regione con riferimento alla circostanza che le disposizioni impugnate sarebbero lesive anche dei poteri di Regione e Comuni sulla modalità dell'aliquota di un'imposta non dovuta.

Per quanto attiene all'ultimo nucleo, concernente le variazioni compensative derivanti dall'attuazione del sistema di esenzione disciplinato dal d.l. n.4/2015, nonostante la Regione sia riconosciuta come pienamente legittimata a contestare la lesione delle prerogative degli enti locali, le questioni dalla stessa proposta vengono dichiarate infondate.

Lo scrutinio di costituzionalità con riferimento agli artt. 81 e 119 può infatti ritenersi superato, dal momento che il regime delle agevolazioni risulta transitorio, sperimentale e capace di essere corretto in fase attuativa, qualora fosse necessario.

Infondata anche la questione di legittimità proposta sulla lesione dell'autonomia finanziaria regionale e la competenza della Regione in materia di ordinamento di enti locali e finanza locale, in quanto nel caso di specie i trasferimenti e i contributi attengono alle relazioni finanziarie intercorrenti tra Stato e Comuni, mentre la Regione Sardegna non opera trasferimenti istituzionali locali.

Infine, anche la questione proposta circa il mancato coinvolgimento della Regione nel procedimento per ripartire il contributo attribuito a compensazione del minor gettito derivante dalla diminuzione delle entrate e quello per modificare le variazioni compensative risulta infondata.

La mancata chiamata in sussidiarietà lamentata dalla ricorrente non trova ragion d'essere nel caso di specie, mancando una competenza regionale in materia che ne costituirebbe il presupposto.

Le relazioni finanziarie rilevanti nel decreto legge, infatti, afferiscono a contributi, trasferimenti e assegnazioni a carico del bilancio dello Stato e quindi totalmente esclusi dalla competenza regionale in materia di ordinamento e finanza degli enti locali.

Il TAR Lazio, adito dai Comuni di Perugia e Narni, aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale della norma nella parte in cui prevedeva l'esenzione dall'IMU agricola per i terreni ubicati nei comuni classificati come parzialmente o totalmente montani secondo l'elenco dei comuni italiani predisposto da Istat, con riferimento all'art. 23 Cost., non ritenendo rispettato il principio di riserva di legge a cui sono sottoposte anche le norme di agevolazione fiscale.

Il rinvio previsto dalla norma all'elenco sopra citato, avrebbe, secondo la ricostruzione prospettata dal Tribunale, di fatto rimesso allo stesso Istat la determinazione dei presupposti necessari per l'attuazione del regime agevolativo dalla stessa previsto, senza tuttavia porre alcun vincolo alla discrezionalità amministrativa: il mantenimento di tale elenco avrebbe risposto a parametri discrezionali e non determinati dalla legge, dal momento che la disciplina relativa alla formazione dell'elenco era stata nel frattempo abrogata.

Anche la questione di costituzionalità proposta dal TAR Lazio viene dichiarata infondata dalla Consulta, che chiarisce che sicuramente, al pari delle norme impositive, anche le norme di agevolazione tributaria sono sottoposte alla riserva relativa di legge prevista dall'art. 23 Cost., realizzando una integrazione degli elementi essenziali del tributo.

La legge deve pertanto disciplinare direttamente i profili e gli elementi fondamentali della disciplina agevolativa, fissando presupposti oggettivi e soggettivi, nonché i tetti massimi dell'importo delle agevolazioni concesse.

Nonostante ciò, la Corte non rinviene alcuna violazione del principio di riserva di legge nel caso di specie, poiché la normativa impugnata usa come riferimento un elenco preesistente e non più aggiornato ma non spetta né all'autore dell'elenco né ad altre amministrazione stabilire quali Comuni e quali terreni siano esenti dall'IMU.

La disciplina in questione non può neanche essere qualificata come una "norma in bianco": tramite il rinvio all'elenco il legislatore ha infatti correttamente individuato presupposti oggettivi e soggettivi e all'amministrazione non residua alcun margine di discrezionalità.

Imposte e tasse - Modifiche al regime agevolativo dell'IMU agricola - Esenzione per i terreni agricoli nonche' per quelli non coltivati ubicati nei comuni classificati dall'ISTAT totalmente montani o parzialmente montani, questi ultimi solo se posseduti da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali - Operativita' del medesimo criterio anche per l'anno d'imposta 2014 - Detrazione fiscale per i terreni ubicati nei comuni di cui all'allegato 0A del censurato d.l. che riportino l'annotazione "parzialmente delimitato", nelle zone del territorio comunale individuate con circolare del Ministero delle finanze - Ripartizione delle variazioni compensative di risorse nei confronti dei singoli comuni, a decorrere dall'anno 2015 e per l'anno 2014, a valere sul fondo di solidarieta' comunale - Procedure concertative. - Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4 (Misure urgenti in materia di esenzione IMU) - convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 34 - art. 1, commi 1 e 1-bis, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 9-bis e 9-quinquies; medesimo d.l. n. 4 del 2015 (come convertito), art. 1, comma 1, lettere a) e b). - (T-180017) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.6 del 7-2-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 1-bis, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 9-bis e 9-quinquies, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4 (Misure urgenti in materia di esenzione IMU), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 34, promosso dalla Regione autonoma Sardegna con ricorso notificato il 22-27 maggio 2015, depositato in cancelleria il 28 maggio 2015 e iscritto al n. 56 del registro ricorsi 2015 e nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a) e b), del medesimo d.l. n. 4 del 2015, promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, con quattro ordinanze del 16 dicembre 2015, iscritte rispettivamente ai nn. 141, 142, 143 e 157 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 34 e 37, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, dei Comuni di Perugia e di Narni, del Comune di Regalbuto e altri, dei Comuni di Castoreale e di Centuripe, e della Regione autonoma Sardegna, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

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

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, Antonio Bartolini per i Comuni di Perugia e di Narni e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione autonoma Sardegna ha impugnato l'art. 1, commi 1, 1-bis, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 9-bis e 9-quinquies, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4 (Misure urgenti in materia di esenzione IMU), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 34, in riferimento agli artt. 3, 7, 8, 10 e 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), in relazione agli artt. 51 del decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382 e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), e 1 del decreto legislativo 6 febbraio 2004, n. 70 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna concernenti il conferimento di funzioni amministrative alla Regione in materia di agricoltura), nonché in riferimento agli artt. 3, 53, 81, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione e ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

Con quattro ordinanze dal medesimo contenuto, indicate in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale (TAR) per il Lazio, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento all'art. 23 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015 «nella parte in cui, alle lett. a) e b), prevede l'esenzione dall'IMU agricola per i terreni ubicati nei comuni classificati totalmente montani o parzialmente montani (in tal caso, ove posseduti e condotti da coltivatori diretti e da imprenditori agricoli professionali) nell'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istat».

2.– In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i giudizi devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

Deve inoltre essere dichiarata ammissibile la costituzione dei Comuni di Perugia, Narni, Regalbuto, Belpasso, Santa Maria di Licodia, Modica, Sortino, Santa Venerina, Aci Sant'Antonio,

Graniti, Catenanuova, Gaggi, Castoreale, Centuripe e della Regione autonoma Sardegna, parti costituite nei giudizi a quibus.

3.– Prima di esaminare le questioni sottoposte allo scrutinio di questa Corte, occorre illustrare la manovra realizzata attraverso la normativa denunciata e l'evoluzione del contesto in cui essa si inserisce, anche per comprendere l'interesse che ha indotto la Regione autonoma Sardegna e i Comuni ricorrenti nei giudizi a quibus alle rispettive impugnazioni.

L'art. 7, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), in materia di Imposta comunale sugli immobili (ICI), aveva previsto l'esenzione per «i terreni agricoli ricadenti in aree montane o di collina delimitate ai sensi dell'articolo 15 della legge 27 dicembre 1977, n. 984».

Per individuare i terreni esenti si faceva riferimento all'ubicazione nel territorio dei Comuni di cui all'elenco allegato alla circolare del Ministero delle finanze – Dipartimento entrate fiscalità locale – Servizio I del 14 giugno 1993, n. 9.

Detta esenzione, estesa all'Imposta municipale propria (IMU) – sostitutiva dell'ICI – dall'art. 9, comma 8, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), è stata mantenuta dall'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale ha statuito al comma 13 che «restano ferme le disposizioni dell'articolo 9» del d.lgs. n. 23 del 2011.

Successivamente, l'art. 4, comma 5-bis, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, ha previsto che – con apposito decreto ministeriale – potessero essere individuati i Comuni nei quali si sarebbe dovuta applicare la citata esenzione dall'IMU sulla base dell'altitudine riportata nell'elenco dei Comuni italiani predisposto dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), nonché, eventualmente, anche sulla base della redditività dei terreni.

L'art. 22, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, ha sostituito l'art. 4, comma 5-bis, del d.l. n. 16 del 2012, demandando a un decreto del Ministro dell'economia e finanze, a decorrere dal periodo d'imposta 2014, l'individuazione dei Comuni in cui applicare l'esenzione dall'IMU sulla base del criterio dell'altitudine riportata nell'elenco dell'ISTAT, altresì diversificando tra i terreni posseduti da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali, iscritti alla previdenza agricola, e gli altri.

Il medesimo comma 2 ha anche disposto che dal complesso delle disposizioni sopra descritte dovesse derivare un maggior gettito complessivo annuo non inferiore a 350 milioni di euro, da recuperare alle casse dell'erario a opera del medesimo decreto. Il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 28 novembre 2014, recante «Esenzione dall'IMU, prevista per i terreni agricoli, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504», ha dato attuazione alle norme illustrate.

L'art. 1 del d.l. n. 4 del 2015, oggetto delle odierne censure, modifica nuovamente il regime di esenzione dall'IMU per i terreni agricoli montani e parzialmente montani, disponendo, a decorrere dal 2015 (comma 1) e per il 2014 (comma 3), l'esenzione per i terreni agricoli, nonché per quelli non coltivati, ubicati nei Comuni classificati totalmente montani nell'elenco dell'ISTAT (comma 1, lettera a), nelle isole minori (comma 1, lettera a-bis) e nei Comuni classificati parzialmente montani nello stesso elenco dell'ISTAT, ove posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali, iscritti nella previdenza agricola (comma 1, lettera b).

Seppure in misura minore rispetto alla normativa immediatamente precedente, il comma 1 riduce la platea dei Comuni esenti rispetto al novero originario, determinando così la produzione di un maggior gettito tributario, che viene compensato dalle variazioni operate dai successivi commi

da 7 a 9 e acquisito dallo Stato in base agli importi determinati, per ciascun Comune, negli allegati A, B e C (questi ultimi due per l'anno 2014).

Il comma 7, in particolare, prevede che, a decorrere dal 2015, le variazioni compensative avvengano a valere sulla ripartizione del Fondo di solidarietà comunale, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno dall'art. 1, comma 380, lettera b), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», e destinato a essere ripartito tra i Comuni medesimi (secondo la disciplina dettata dall'art. 1, commi da 380-ter a 380-novies, della legge n. 228 del 2012).

In tal modo, la norma assicura che, anche a regime, della manovra benefici l'erario, il quale trattiene le somme non trasferite dal Fondo di solidarietà comunale agli enti locali, mentre questi ultimi, nelle intenzioni del legislatore, non subirebbero alcuna riduzione di risorse, godendo in misura equivalente del maggior gettito diretto dell'IMU, frutto della riduzione delle esenzioni.

Peraltro, nella consapevolezza della possibilità di scostamenti tra maggior gettito tributario e riduzione dei trasferimenti, il successivo comma 9-quinquies prevede, secondo «una metodologia condivisa con l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e adottata sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali», la «verifica del gettito per l'anno 2014, derivante dalle disposizioni di cui al presente articolo, sulla base anche dell'andamento del gettito effettivo», alla stregua della quale provvedere alle modifiche delle variazioni compensative spettanti a ciascun Comune in base agli allegati A, B e C.

Tale aggiornamento è successivamente avvenuto ad opera dell'art. 8, comma 10, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio).

Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, che ha previsto per l'anno 2015 un contributo di 57,5 milioni di euro da ripartire tra i Comuni «tenendo conto della verifica del gettito per l'anno 2014 derivante dalle disposizioni di cui all'articolo 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4».

A decorrere dal 2016, l'art. 1, comma 13, lettera c), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», ha abrogato l'art. 1, commi da 1 a 9-bis, del d.l. n. 4 del 2015, con la conseguenza che il descritto regime ha trovato applicazione solo negli anni 2014 e 2015.

4.– Tanto premesso e passando all'esame del ricorso della Regione autonoma Sardegna, il primo nucleo di censure riguarda l'art. 1, commi 1, 1-bis e 3, del d.l. n. 4 del 2015.

Del comma 1 si è già detto; il successivo comma 1-bis prevede una detrazione di 200 euro – fino alla concorrenza del suo ammontare – dall'IMU dovuta per i terreni ubicati nei Comuni di cui all'allegato 0A del decreto-legge, posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali; il comma 3 dello stesso articolo prevede l'applicazione del comma 1 anche all'anno d'imposta 2014.

Secondo la ricorrente, i commi 1, 1-bis e 3 contrasterebbero:

a) con gli artt. 3, lettera d), dello statuto speciale della Sardegna, 51 del d.P.R. n. 348 del 1979 e 1 del d.lgs. n. 70 del 2004, che attribuirebbero alla Regione la competenza esclusiva in materia di «agricoltura e foreste», comprensiva anche dello «sviluppo rurale» e della classificazione dei territori montani;

b) con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché 7 e 8 dello statuto speciale, in quanto non avrebbero lasciato alla Regione alcuno spazio di disciplina di un tipico tributo locale, con ciò ledendo altresì l'autonomia finanziaria regionale;

c) con gli artt. 7, 8 e 10 dello statuto speciale, da un lato, in quanto la potestà di modulazione dell'imposizione fiscale attribuita da quest'ultimo parametro alla ricorrente postulerebbe che

l'imposizione stessa non sia di per sé illegittima, e, dall'altro, in quanto tale intervento dovrebbe avvenire attingendo al bilancio della Regione, conseguentemente ledendone l'autonomia finanziaria.

Ad avviso della Regione, inoltre, i commi 1 e 3 contrasterebbero:

a) con l'art. 56 dello statuto, avendo inteso derogare alla normativa di attuazione statutaria in materia di agricoltura senza rispettare la procedura all'uopo prevista;

b) con gli artt. 3 (sotto il profilo della ragionevolezza e dell'uguaglianza), 53 (sotto il profilo della capacità contributiva) e 97 (sotto il profilo del buon andamento dell'amministrazione) Cost., in quanto il richiamato elenco dell'ISTAT sarebbe stato redatto sulla base di criteri previsti da una normativa abrogata da oltre venti anni, unitamente all'organo preposto all'aggiornamento, e sarebbe divenuto anacronistico perché compilato secondo dati (non solo geomorfologici ma anche reddituali) non più rivalutati e, nei casi di variazioni amministrative, sulla base del criterio della prevalenza territoriale, mai previsto dal legislatore; ciò a discapito del territorio sardo, altrimenti svantaggiato.

In via subordinata, secondo la ricorrente l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015 violerebbe i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, in quanto avrebbe sottratto a un procedimento cooperativo l'adozione di provvedimenti coinvolgenti l'esercizio di competenze regionali in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale.

Infine, l'art. 1, comma 1-bis, del d.l. n. 4 del 2015 violerebbe l'art. 97 Cost., in quanto non si evincerebbe su quali basi sia stato compilato l'allegato 0A del decreto.

4.1.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 1-bis e 3, del d.l. n. 4 del 2015, in riferimento agli artt. 3, lettera d) – in relazione agli artt. 51 del d.P.R. n. 348 del 1979 e 1 del d.lgs. n. 70 del 2004 – 7, 8 e 10 dello statuto speciale della Sardegna, nonché in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., non sono fondate. Parimenti non fondate sono le censure mosse ai citati commi 1 e 3 in riferimento all'art. 56 dello statuto speciale della Sardegna.

Come questa Corte ha recentemente affermato, «l'IMU, in quanto istituita e disciplinata con legge dello Stato, è un tributo erariale (sentenza n. 123 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 40 del 2016, n. 121 del 2013 e n. 97 del 2013), seppur “derivato” in ragione della devoluzione del gettito (sentenza n. 121 del 2013).

La sua disciplina ricade dunque “nella materia ‘ordinamento tributario dello Stato’, che l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riserva alla competenza legislativa statale” (sentenza n. 121 del 2013; nello stesso senso sentenze n. 26 del 2014 e n. 97 del 2013)» (sentenza n. 280 del 2016), anche per quanto attiene alla normativa di dettaglio (sentenza n. 121 del 2013). Ciò vale altresì per il relativo regime agevolativo, che costituisce un'integrazione della disciplina del tributo (sentenze n. 30 del 2012 e n. 123 del 2010).

Ne consegue che la normativa censurata non interviene negli ambiti di competenza spettanti alla Regione autonoma Sardegna in virtù dello statuto di autonomia e della normativa di attuazione invocata.

Il mancato contrasto con quest'ultima esclude altresì quello degli impugnati commi 1 e 3 con l'art. 56 dello statuto speciale della Sardegna in ragione del mancato rispetto della procedura necessaria a derogarvi.

La ricorrente lamenta anche la violazione dell'art. 10 dello statuto speciale, secondo cui «la Regione, al fine di favorire lo sviluppo economico dell'Isola e nel rispetto della normativa comunitaria, con riferimento ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, può, ferma restando la copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione:

a) prevedere agevolazioni fiscali, esenzioni, detrazioni d'imposta, deduzioni dalla base imponibile e concedere, con oneri a carico del bilancio regionale, contributi da utilizzare in compensazione ai sensi della legislazione statale;

b) modificare le aliquote in aumento entro i valori di imposizione stabiliti dalla normativa statale o in diminuzione fino ad azzerarle».

Con riferimento ad analoghe previsioni statutarie speciali, questa Corte ha chiarito che la locuzione «relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità» si riferisce al caso in cui il gettito del tributo sia interamente devoluto all'ente autonomo (sentenze n. 2 del 2012, n. 323 del 2011 e n. 357 del 2010).

Per la Regione autonoma Sardegna tale interpretazione trova conferma nell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 9 giugno 2016, n. 114 (Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna – legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali) – applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2010 – secondo cui «nel rispetto delle norme dell'Unione europea sugli aiuti di Stato, la Regione Sardegna, con riferimento ai tributi erariali il cui gettito sia ad essa interamente devoluto, ove la legge statale consenta una qualsiasi manovra su aliquote, esenzioni di pagamento, detrazioni d'imposta, agevolazioni o deduzioni dalla base imponibile, può in ogni caso compiere una qualsiasi di tali manovre, purché non venga superato il livello massimo di imposizione stabilito dalla normativa statale» (sulla funzione esegetica delle norme di attuazione statutaria, sentenza n. 51 del 2006).

Poiché il gettito dell'IMU non è attribuito alla Regione autonoma Sardegna, non sussiste il presupposto della potestà di modulazione dell'imposizione rivendicata dalla ricorrente, né, evidentemente, il conseguente riverbero sull'autonomia finanziaria regionale.

Ne discende la non fondatezza delle questioni promosse in riferimento all'art. 10 dello statuto speciale e, sotto un ulteriore profilo, agli artt. 7 e 8 dello statuto speciale medesimo.

4.2.– La Regione autonoma Sardegna censura l'art. 1, commi 1 e 3, del d.l. n. 4 del 2015 anche in riferimento agli artt. 3, 53 e 97 Cost.

L'evocazione di parametri estranei a quelli afferenti alla competenza regionale è ammissibile quando esiste – come nel caso in esame – la connessione tra la disciplina del regime agevolativo del tributo e l'effetto che essa produce sulle relazioni finanziarie tra Stato e Comuni, la lesione delle cui prerogative costituzionali la Regione è legittimata a denunciare (ex plurimis, sentenza n. 205 del 2016).

Tanto premesso, le descritte questioni non sono fondate.

Questa Corte ha costantemente affermato che la disciplina di agevolazioni fiscali o benefici tributari di qualsiasi specie costituisce esercizio di un potere ampiamente discrezionale del legislatore (ordinanza n. 46 del 2009), «censurabile solo per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità» (ex multis, sentenza n. 177 del 2017), «a maggior ragione quando, come nella specie, la questione di costituzionalità sia diretta a limitare e non ad ampliare l'ambito del beneficio e risulti, quindi, sollevata in malam partem» (sentenza n. 346 del 2003).

Nella fattispecie, non ricorre nessuna di tali ipotesi.

Nell'identificare l'ambito territoriale delle agevolazioni, il legislatore, utilizzando l'elenco dell'ISTAT, ha fatto propri i criteri originariamente previsti dalla legge 25 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani).

Il criterio primario utilizzato è quello altimetrico (l'80 per cento della superficie del territorio comunale situata al di sopra di seicento metri di altitudine); tuttavia, esso non è adottato in via esclusiva, accompagnandosi a parametri di natura diversa, quali:

a) ai sensi dell'art. 1, primo comma, della legge n. 991 del 1952, il reddito imponibile medio per ettaro, censito, risultante dalla somma del reddito dominicale e del reddito agrario, maggiorati del coefficiente di rivalutazione 12 ai sensi del decreto legislativo 12 maggio 1947, n. 356 (Rivalutazione degli estimi catastali dei terreni e del reddito agrario), non superiore a lire 2400

(unitamente a un dislivello tra la quota altimetrica inferiore e quella superiore del territorio comunale non minore di 600 metri);

b) ai sensi dell'art. 1, terzo comma, della legge n. 991 del 1952, le pari condizioni economico-agrarie in cui versano i Comuni, o le porzioni di Comune, anche non limitrofi a quelli montani (con particolare riguardo ai Comuni già classificati tali nel catasto agrario e a quelli riconosciuti, per il loro intero territorio, danneggiati per eventi bellici).

In tal modo, la "montanità" non viene correlata a esclusivi requisiti orografici di altitudine ma anche a connotati di bassa redditività (sentenza n. 370 del 1985), sfuggendo così alla censura di irragionevolezza sul punto e di contrarietà al principio di buon andamento (sentenze n. 11 del 2007, n. 254 del 1989 e n. 370 del 1985).

L'intervento normativo non travalica dunque la soglia della palese irragionevolezza neppure in relazione alla vetustà dei criteri e al fatto che la legge che li ha previsti sia stata abrogata dall'art. 29, comma 7, lettera a), della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali).

Anzitutto, detti criteri risultano ancorati a un elemento stabile quale l'altimetria, tendenzialmente immutabile.

In secondo luogo, l'assunto della Regione circa l'inesattezza dei dati di riferimento – sul presupposto della mancata rappresentatività della reale redditività dei terreni da parte dell'elencazione – è, oltre che scarsamente argomentato, del tutto indimostrato.

Inoltre, esso non tiene conto della prescrizione che la Commissione censuaria centrale, preposta alla tenuta dell'elenco dei Comuni montani, provvedesse al suo aggiornamento (ai sensi dell'art. 1, secondo comma, della legge n. 991 del 1952), emendandolo delle eventuali difformità palesatesi nel corso del quarantennio di vigenza prima dell'abrogazione. Infine, l'impiego in epoca successiva, nei casi di variazioni amministrative (fusioni, soppressioni etc.), del criterio della prevalenza territoriale non è assolutamente illogico, non rileva sotto il profilo della ragionevolezza quanto alla mancata previsione legislativa e, comunque – secondo le precisazioni fornite dallo stesso Istituto di statistica nel corso dell'audizione presso la Commissione finanze del Senato l'11 febbraio 2015 in sede di conversione del d.l. n. 4 del 2015 – incide sull'elencazione in maniera marginale, trattandosi di pochi casi rispetto al numero dei Comuni totalmente o parzialmente esenti.

Infine, il rilievo che il descritto regime agevolativo trovi fondamento nell'art. 44, secondo comma, Cost. giustifica la diversa disciplina rispetto ad altre aree eventualmente svantaggiate.

4.3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015, in riferimento ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, non è fondata.

Va ribadito che la disciplina dell'IMU, comprensiva del regime agevolativo, rientra nella competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Questa Corte ha ripetutamente e costantemente escluso, anche con specifico riferimento al tributo erariale in considerazione, che «le procedure di leale collaborazione fra Stato e Regioni "trovino applicazione nell'attività legislativa esclusiva dello Stato, per cui non vi è concorso di competenze diversamente allocate, né ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà (sentenze n. 121 e n. 8 del 2013, n. 207 del 2011); e che l'esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, 'vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di casi straordinari di necessità e d'urgenza' (sentenze n. 79 del 2011 e n. 298 del 2009)" (sentenze n. 26 del 2014 e n. 97 del 2013)» (sentenza n. 280 del 2016).

4.4.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-bis, del d.l. n. 4 del 2015, in riferimento all'art. 97 Cost., è inammissibile, poiché la ricorrente non offre adeguata motivazione a supporto dell'asserita illegittimità, limitandosi ad affermare: «su quali basi sia stato compilato detto Allegato OA, dalla lettura della legge non si evince».

5.– Un secondo nucleo delle censure formulate dalla Regione autonoma Sardegna riguarda l'art. 1, commi 3, 4 e 5, del d.l. n. 4 del 2015, che disciplinano il pagamento dell'IMU agricola relativa all'anno d'imposta 2014.

È utile ricordare che il comma 3 estende i criteri di esenzione di cui ai commi 1 e 2 anche a detta annualità. Per essa, tuttavia, l'IMU non è comunque dovuta se i terreni che risultano imponibili ai sensi del nuovo regime erano, invece, esenti in virtù del pregresso (comma 4); il comma 5 dispone la proroga al 10 febbraio 2015 del termine per il versamento da parte dei contribuenti dell'imposta dovuta per il 2014 secondo i criteri fissati nei commi precedenti.

La ricorrente lamenta la ristretta tempistica prevista per il pagamento, in violazione:

a) degli artt. 7, 8 e 10 (sotto un primo profilo) dello statuto speciale e 117 e 119 (sotto un primo profilo) Cost., in quanto il termine ravvicinato non avrebbe consentito alla Regione di modulare l'imposizione e, conseguentemente, ne avrebbe pregiudicato l'autonomia economico-finanziaria;

b) degli artt. 3, lettera b), e 10 (sotto un secondo profilo) dello statuto speciale, in quanto detto termine avrebbe altresì impedito alla Regione di adottare disposizioni legislative di indirizzo ai Comuni per le loro determinazioni, in contrasto con il potere di incidere sulla modulazione dell'imposizione e in violazione delle competenze regionali in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale;

c) degli artt. 3, lettera b), dello statuto speciale e 118 e 119 (sotto un secondo profilo) Cost., in quanto la tempistica avrebbe impedito anche agli enti locali di incidere sull'aliquota come previsto dall'art. 13, comma 6, del d.l. n. 201 del 2011, con ulteriore violazione della competenza regionale in materia di finanza locale e di ordinamento degli enti locali, nonché dell'autonomia finanziaria di questi ultimi.

5.1.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 4 e 5, del d.l. n. 4 del 2015, in riferimento agli artt. 7, 8 e 10 (sotto il primo profilo) dello statuto speciale e 117 e 119 (sotto il primo profilo) Cost., non sono fondate.

Come sopra evidenziato, poiché il gettito dell'IMU non è attribuito alla Regione autonoma Sardegna, non risulta integrato il presupposto della potestà di modulazione dell'imposizione previsto dall'art. 10 dello statuto speciale della Sardegna, onde l'inconfigurabilità della relativa violazione e del preteso vulnus all'autonomia finanziaria regionale.

5.2.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 4 e 5, del d.l. n. 4 del 2015, in riferimento agli artt. 3, lettera b), e 10 (sotto il secondo profilo) dello statuto speciale e 118 e 119 (sotto il secondo profilo) Cost., sono inammissibili.

Occorre preliminarmente ricordare che l'art. 1, commi 1 e 2, del d.l. n. 4 del 2015 disciplina l'esenzione dall'IMU agricola, ampliando, rispetto al regime immediatamente precedente, la platea dei Comuni interessati dall'esenzione.

I commi ora in esame estendono la citata normativa anche all'IMU dovuta per il 2014, con la precisazione, però, che, ove ciò determinasse il venir meno della precedente esenzione, l'IMU continuerebbe a non essere dovuta.

Tanto premesso, il ricorso non chiarisce le ragioni per cui tali novità – che attengono prettamente al profilo dell'agevolazione – in correlazione alla data del 10 febbraio 2015, prevista per il pagamento di quanto determinato alla luce della disciplina dell'esenzione, frustrerebbero l'esercizio di poteri della Regione e dei Comuni che non riguarderebbero detta esenzione ma la modulabilità dell'aliquota di un'imposta non dovuta, così ledendo le attribuzioni asseritamente presidiate dai parametri evocati.

La motivazione delle censure risulta pertanto inadeguata e, in quanto tale, determina l'inammissibilità delle questioni proposte.

6.– Un terzo gruppo di censure formulate dalla Regione autonoma Sardegna riguarda l'art. 1, commi 7, 8, 9, 9-bis e 9-quinquies, del d.l. n. 4 del 2015, che disciplinano le variazioni compensative derivanti dall'attuazione del nuovo sistema di esenzione.

A decorrere dal 2015 le variazioni compensative di risorse conseguenti all'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 vengono operate a valere sul Fondo di solidarietà comunale nella misura riportata nell'allegato A del d.l. n. 4 del 2015, con la procedura prevista dall'art. 1, commi 128 e 129, della legge n. 228 del 2012 (comma 7); per l'anno 2014, le variazioni compensative di risorse nei confronti dei Comuni conseguenti all'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 3 e 4 avvengono nella misura di cui all'allegato B del decreto (comma 8); essendo già intervenute le regolazioni contabili con i Comuni, secondo la disciplina del precedente regime, la diversa stima di gettito comporta, per il 2014, un rimborso in favore dei Comuni, secondo gli importi indicati nell'allegato C del decreto (comma 9).

Ai sensi dell'art. 1, comma 9-bis, del d.l. n. 4 del 2015, a ristoro del minor gettito dell'IMU derivante dal precedente comma 1-bis, è attribuito, tra gli altri, ai Comuni sardi un contributo complessivamente pari a 15,35 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015, ripartito con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, secondo una metodologia adottata «sentita» la Conferenza Stato-città e autonomie locali.

Il successivo comma 9-quinquies stabilisce che:

a) al fine di assicurare la più precisa ripartizione delle variazioni compensative di risorse, fermo restando l'ammontare complessivo delle suddette variazioni, pari, complessivamente, a 230.691.885,33 euro per l'anno 2014 e a 268.652.847,44 euro dall'anno 2015, il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base di una metodologia condivisa con l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e adottata sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, provvede, entro il 30 settembre 2015, alla verifica del gettito per l'anno 2014;

b) con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, si provvede alle modifiche delle variazioni compensative spettanti a ciascun Comune, anche della Regione autonoma Sardegna, sulla base dell'esito delle verifiche di cui al periodo precedente.

Ad avviso della ricorrente, il regime così concepito – che, compensando il maggior gettito dell'IMU con le risorse altrimenti recuperate allo Stato dai Comuni, anche a valere sul Fondo di solidarietà comunale, sostituirebbe entrate certe con entrate incerte – sarebbe fondato su stime aleatorie e imprecise, senza peraltro consentire la correzione dell'ammontare complessivo delle variazioni, irrigidito negli importi normativamente indicati.

Ne deriverebbe la violazione:

a) del principio di veridicità dei bilanci e di copertura delle spese (art. 81 Cost.) e, di conseguenza, dell'autonomia finanziaria dei Comuni (art. 119 Cost.), destinati a sopportare gli effetti della mancanza di risorse causata dalle norme censurate;

b) degli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale e 117 Cost., parametri attributivi della competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale, quest'ultima strettamente connessa a quella regionale;

c) degli artt. 3 dello statuto speciale della Sardegna e 117 e 119 Cost., in quanto, in un ambito coinvolgente l'esercizio di competenze regionali in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale, i commi 9-bis e 9-quinquies non rispetterebbero i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà attraverso il coinvolgimento della Regione nel procedimento previsto, essendo prescritto solo quello delle autonomie locali attraverso le forme dell'intesa “debole”.

6.1.– Va anzitutto ribadita la legittimazione della Regione a denunciare la lesione delle prerogative costituzionali degli enti locali (ex plurimis, sentenza n. 205 del 2016).

A differenza delle questioni sollevate in via incidentale dal TAR, che attengono alla disciplina del tributo, la Regione lamenta il preteso pregiudizio arrecato al sistema di finanziamento degli enti locali.

Nella regolamentazione dei trasferimenti dovuti a questi ultimi – significativamente tali provvidenze finanziarie hanno assunto la denominazione di Fondo di solidarietà – convergono variegati coefficienti quantitativi sul cui peso incidono, non solo l'entità positiva o negativa del regime delle agevolazioni, ma anche i coefficienti correttivi di natura solidaristica che riguardano le zone fiscalmente più povere quali generalmente i territori montani.

6.2.– Alla luce di tali precisazioni, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 7, 8, 9, 9-bis e 9-quinquies, del d.l. n. 4 del 2015, in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost., non sono fondate per le ragioni appresso indicate.

La ricorrente muove dal presupposto che le entrate rappresentate dal maggior gettito frutto del regime di esenzione non presentino quel grado di certezza sufficiente a garantire la copertura delle spese previste e precedentemente coperte con un'entrata diversa, in particolare costituita dalla ripartizione del Fondo di solidarietà comunale.

In linea astratta tale assunto non è implausibile, dal momento che viene abbandonato un sistema di esenzione collaudato in tempi recenti a favore di un altro – frutto di criteri risalenti e adottati per altre finalità – che potrebbe indurre rilevanti divari in territori caratterizzati da una strutturale carenza di risorse.

Ciò soprattutto con riguardo a enti locali di piccole dimensioni nei quali anche riduzioni di entrate marginali in termini di valore assoluto possono precludere lo svolgimento o il mantenimento di servizi essenziali.

Tuttavia, per quanto di seguito specificato, il legislatore si è dato carico dei potenziali squilibri che potrebbero verificarsi, ponendovi rimedio sia nello stabilire la temporaneità e la sperimentabilità delle disposizioni impugnate, sia predisponendo meccanismi correttivi degli eventuali scompensi.

Al riguardo va qui ribadito – in conformità alla giurisprudenza di questa Corte – che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita alle autonomie territoriali non comporta, a favore di queste ultime, una rigida garanzia “quantitativa”, cioè la garanzia della disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato: onde nel caso di modifica della disciplina di tributi il cui gettito è devoluto agli enti territoriali possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle loro funzioni (ex plurimis, sentenze n. 241 del 2012 e n. 138 del 1999).

Tuttavia, la riduzione deve essere accompagnata dalla garanzia del coinvolgimento degli enti territoriali (ex plurimis, sentenza n. 129 del 2016) nella fase di definizione degli obiettivi di finanza pubblica e della loro quantificazione.

Inoltre, l'eventuale riduzione non può essere tale da rendere impossibile o da pregiudicare gravemente lo svolgimento delle funzioni degli enti in questione (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015 e n. 241 del 2012).

Tale rischio di insostenibilità si accentua notevolmente con riguardo alle piccole comunità montane ove la marginalità del turismo non riesce a compensare la penuria strutturale delle risorse finanziarie.

Sotto tale profilo non si può negare che la norma impugnata sostituisce un meccanismo di esenzioni già sperimentato in questo ambito, con un sistema nuovo, bisognoso di verifiche di impatto in un ambito particolarmente delicato quale quello dei territori e delle popolazioni della montagna.

La tutela di tali situazioni trova, tra l'altro, garanzia diretta nell'art. 44, secondo comma, Cost. in tema di salvaguardia e di valorizzazione dei territori montani.

Tale tutela inerisce, da un lato, alle caratteristiche fisiche dell'ambiente montano e ai fattori antropici, che a esso si associano, quali le limitate dimensioni delle comunità locali, la dispersione

territoriale e l'isolamento; dall'altro, all'esigenza fondamentale del mantenimento della vitalità socioeconomica e ambientale di tali zone.

La permanenza della popolazione sulle aree di altura risponde infatti a un'imprescindibile necessità di presidio del territorio, alla cura del patrimonio idrogeologico e al contrasto – anche attraverso puntuali manutenzioni – dei processi erosivi e alluvionali.

Emblematica in tal senso è la formulazione dell'art. 1 della legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane), secondo cui le zone montane sono ritenute di preminente interesse nazionale sotto il profilo territoriale, economico, sociale, culturale e delle tradizioni locali.

Anche in ambito europeo sono prese in considerazione come territori meritevoli di tutela le zone montane, in quanto caratterizzate da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione della terra e da un consistente aumento del costo del lavoro, dovuti all'esistenza di condizioni climatiche molto difficili a causa dell'altitudine e dell'esistenza, nella maggior parte del territorio, di forti pendii: in tal senso l'art. 32 del regolamento del 17 dicembre 2013, n. 1305/2013/CE, recante «Regolamento del parlamento europeo e del consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio».

Se l'impatto della novella fiscale può incidere su relazioni finanziarie di particolare rilevanza in termini economici e fiscali, la configurazione astratta delle censure regionali urta, tuttavia, con il combinato delle norme impugnate e di quelle intervenute fino al definitivo abbandono del regime in esame.

Tale complesso tessuto normativo prevede, infatti, una serie di misure di rimodulazione dei rapporti debitori e creditori tra Stato ed enti locali che si ispirano proprio alla finalità di riequilibrare specifiche situazioni in cui il nuovo ordito normativo possa produrre rilevanti pregiudizi.

Dette misure non erano presenti in altre fattispecie per le quali questa Corte ha ritenuto sussistente la lesione dell'autonomia finanziaria dell'ente territoriale (sentenze n. 188 e n. 129 del 2016).

Così il comma 9-quinquies prevede che «al fine di assicurare la più precisa ripartizione delle variazioni compensative di risorse di cui agli allegati A, B e C al presente decreto, fermo restando l'ammontare complessivo delle suddette variazioni, pari, complessivamente, a 230.691.885,33 euro per l'anno 2014 e a 268.652.847,44 euro dall'anno 2015, il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base di una metodologia condivisa con l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e adottata sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, provvede, entro il 30 giugno 2015, alla verifica del gettito per l'anno 2014, derivante dalle disposizioni di cui al presente articolo, sulla base anche dell'andamento del gettito effettivo.

Con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, si provvede alle modifiche delle variazioni compensative spettanti a ciascun comune della regione Sardegna, sulla base dell'esito delle verifiche di cui al periodo precedente».

In tal modo è stata creata una stanza di compensazione per le variazioni di maggiore entità unitamente a un meccanismo di predisposizione di criteri obiettivi sulla base dei quali effettuare dette compensazioni.

Inoltre, l'art. 8, comma 10, del d.l. n. 78 del 2015 ha previsto per l'anno 2015 un contributo di 57,5 milioni di euro da ripartire tra i Comuni «tenendo conto della verifica del gettito per l'anno 2014 derivante dalle disposizioni di cui all'articolo 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4», in tal modo mitigando la denunciata rigidità della precedente previsione dell'ammontare complessivo delle variazioni compensative del maggior gettito IMU da ripartire tra i Comuni.

Peraltro, nel caso in cui anche i criteri determinati in contraddittorio con l'ANCI e la Conferenza Stato-città e autonomie locali non fossero ritenuti esaustivi per la tutela e la salvaguardia di specifici territori montani, non si creerebbero zone d'ombra nella tutela degli enti locali poiché ben potrebbero i Comuni interessati attivare il controllo giurisdizionale, sia nel caso che detti criteri siano adottati con norme di rango primario, sia nel caso che ciò avvenga attraverso atti amministrativi.

In tali ipotesi, tuttavia, l'eventuale illegittimità di tali riparti non sarebbe imputabile alle norme oggi impugnate, come in astratto configurate, bensì a una deficitaria attuazione delle stesse.

In proposito è utile sottolineare come la giurisprudenza costituzionale sia ferma nel precisare che grava sul ricorrente l'onere probatorio di dimostrare l'irreparabile pregiudizio lamentato, quando lo stesso non sia direttamente evincibile dal testo normativo impugnato (ex plurimis, sentenze n. 127 del 2016, n. 239 del 2015, n. 26 e n. 23 del 2014).

Sotto tale aspetto il ricorso della Regione autonoma Sardegna appare carente, poiché essa non ha fornito la dimostrazione che la dedotta riduzione di gettito rende impossibile lo svolgimento delle funzioni da parte dei Comuni interessati.

Quanto in precedenza argomentato induce a qualificare il regime delle agevolazioni in esame come transitorio, sperimentale e, quanto ai profili attuativi, suscettibile di correzione attraverso le modalità precedentemente illustrate. Proprio in virtù di tali caratteri esso supera lo scrutinio di costituzionalità in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost.

6.3.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 7, 8, 9, 9-bis e 9-quinquies, del d.l. n. 4 del 2015, in riferimento agli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale e 117 Cost., non sono fondate.

Secondo la ricorrente, stante lo stretto legame tra finanza regionale e locale, il regime compensativo connesso a quello di esenzione comprometterebbe anche l'autonomia finanziaria della Regione e la sua competenza in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale.

Alla stregua delle ragioni precedentemente illustrate, per le quali non si riscontra una lesione dell'autonomia finanziaria locale, non è ravvisabile nemmeno una violazione di quella regionale.

A ciò si aggiunga che, nella fattispecie, si tratta di trasferimenti o contributi a carico del bilancio dello Stato, nell'ambito delle relazioni finanziarie che intercorrono tra lo stesso e i Comuni, e che, diversamente dalle autonomie speciali continentali, la Regione autonoma Sardegna non somministra "trasferimenti istituzionali" agli enti locali (sentenza n. 188 del 2016).

Di qui l'infondatezza della questione anche con riguardo alle competenze regionali in materia di finanza locale.

6.4.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 9-bis e 9-quinquies, del d.l. n. 4 del 2015, in riferimento agli artt. 3 dello statuto speciale e 117 e 119 Cost., non sono fondate.

Secondo la ricorrente, l'art. 1, commi 9-bis e 9-quinquies, del d.l. n. 4 del 2015, non contemplando il coinvolgimento della Regione rispettivamente nel procedimento per ripartire il contributo attribuito a compensazione del minor gettito derivante dalla detrazione di cui al comma 1-bis e in quello per modificare le variazioni compensative all'esito delle verifiche previste, violerebbe il principio di leale collaborazione di cui all'art. 117 Cost. in un ambito coinvolgente l'esercizio di competenze regionali, con conseguente violazione dell'art. 3 dello statuto speciale della Sardegna in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale e del principio di sussidiarietà ricondotto all'art. 119 Cost.

La censura muove dal presupposto che la fattispecie normativa integri un'ipotesi di chiamata in sussidiarietà, in relazione alla quale, peraltro, la Regione, lamentando di non essere coinvolta nell'esercizio delle funzioni in materia finanziaria, non invoca un'addizione per ovviare all'illegittimità lamentata, vale a dire l'introduzione dell'intesa, ma l'ablazione della norma – alla stregua del *petitum* formulato nelle conclusioni – sebbene ciò finisca per determinare un aggravio dei vulnera denunciati in ricorso, impedendo attribuzione e ripartizione del contributo di cui al comma 9-bis, nonché l'aggiornamento delle variazioni compensative previsto dal comma 9-quinquies.

La ricorrente non tiene conto del fatto che le relazioni finanziarie che vengono in rilievo nella fattispecie non afferiscono a "trasferimenti istituzionali" ai Comuni da parte della Regione autonoma Sardegna – atteso che essa, come in precedenza evidenziato, non li somministra – ma a contributi (comma 9-bis) e a trasferimenti o assegnazioni finanziarie a carico del bilancio dello Stato (comma 9-quinquies), che esulano dalla competenza regionale in materia di ordinamento e di finanza degli enti locali.

Nella fattispecie, dunque, non si ravvisano i presupposti per la chiamata in sussidiarietà, la quale implica, appunto, la sussistenza di una competenza regionale (ex plurimis, sentenza n. 170 del 2017).

7.– Le ordinanze del TAR per il Lazio censurano l'art. 1, comma 1, lettere a) e b), del d.l. n. 4 del 2015, in quanto, prevedendo che l'esenzione dall'IMU si applichi ai terreni agricoli, nonché a quelli non coltivati, ubicati nei Comuni classificati totalmente o parzialmente montani – in quest'ultimo caso se posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali, iscritti nella previdenza agricola – nell'elenco predisposto dall'ISTAT, rimetterebbe a detto Istituto la determinazione dei presupposti di fatto per l'applicazione del regime agevolativo.

Ciò senza porre un vincolo legislativo alla discrezionalità amministrativa, in quanto l'art. 1 della legge n. 991 del 1952, che originariamente disciplinava la formazione dell'elenco – poi recepito dall'ISTAT – è stato abrogato dall'art. 29, comma 7, lettera a), della legge n. 142 del 1990, con la conseguenza che il successivo mantenimento della classificazione sarebbe avvenuto sulla base di parametri non più legislativamente determinati.

Ne deriverebbe la violazione dell'art. 23 Cost.

7.1.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a) e b), del d.l. n. 4 del 2015, sollevate in riferimento all'art. 23 Cost., non sono fondate.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che «non vi è dubbio che le norme di agevolazione tributaria siano anch'esse, come le norme impositive, sottoposte alla riserva relativa di legge di cui all'art. 23 Cost., perché realizzano un'integrazione degli elementi essenziali del tributo (sentenza n. 123 del 2010).

Ne consegue che i profili fondamentali della disciplina agevolativa devono essere regolati direttamente dalla fonte legislativa».

Quest'ultima «non deve limitarsi a fissare i tetti massimi dell'importo delle agevolazioni accordate, ma deve determinare in modo sufficiente anche le fattispecie di agevolazione, individuandone gli elementi fondamentali, quali i presupposti soggettivi e oggettivi per usufruire del beneficio» (sentenza n. 60 del 2011).

Sebbene, dunque, anche la previsione dei presupposti soggettivi e oggettivi dell'agevolazione debba avvenire per legge e non possa essere rimessa alla mera discrezionalità dell'amministrazione, ciò non conduce a ravvisare la violazione del principio di riserva di legge nella fattispecie in esame.

La norma censurata – come risulta dai chiarimenti forniti dall'ISTAT in audizione durante la conversione del decreto-legge, riscontrati dal rimettente in sede di istruttoria (ordinanze iscritte al reg. ord. n. 142 e n. 157 del 2016), e come desumibile da analogo richiamo a opera di leggi anteriori (art. 1, comma 380, lettera f, della legge n. 228 del 2012) – utilizza un elenco preesistente, non più aggiornato dal 2009, i cui dati (quanto a “montanità”) l'ISTAT ha raccolto e diffuso per finalità informative e ai quali il legislatore ha attinto.

La disposizione, dunque, non attribuisce né all'Istituto né ad altra amministrazione il compito di stabilire quali Comuni siano totalmente o parzialmente montani e, di conseguenza, quali terreni siano esenti dall'IMU; non reca una norma “in bianco” che si limiti a prevedere il potere in capo all'amministrazione, così priva di vincoli nella possibilità di incidere sulla sfera generale di libertà dei cittadini.

Con il rinvio rivolto a un'elencazione già predisposta il legislatore ha condiviso le scelte ivi cristallizzate a fini differenti, adottando quella valutazione in funzione agevolativa fino alla sopravvenuta abrogazione della norma che vi provvede.

Attraverso il rinvio, dunque, l'individuazione dei presupposti soggettivi e oggettivi dell'esenzione è tutt'altro che rimessa all'amministrazione, alla quale, viceversa, non viene riconosciuto alcun margine di discrezionalità, nemmeno quella condizionata da criteri direttivi e linee generali di disciplina che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (di recente, sentenze n.

174 e n. 69 del 2017), la rendono compatibile con la riserva relativa. La scelta, infatti, è stata operata integralmente dal decreto-legge.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a) e b), del d.l. n. 4 del 2015, in riferimento all'art. 23 Cost., sono pertanto non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 1-bis e 3, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4 (Misure urgenti in materia di esenzione IMU), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 34, promosse, in riferimento agli artt. 3, lettera d) – in relazione agli artt. 51 del decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382 e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), e 1 del decreto legislativo 6 febbraio 2004, n. 70 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna concernenti il conferimento di funzioni amministrative alla Regione in materia di agricoltura) – 7, 8 e 10 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, del d.l. n. 4 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 56 della legge cost. n. 3 del 1948 e 3, 53 e 97 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015, promossa, in riferimento ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-bis, del d.l. n. 4 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 97 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 4 e 5, del d.l. n. 4 del 2015, promosse, in riferimento in riferimento agli artt. 7, 8 e 10 della legge cost. n. 3 del 1948 e 117 e 119 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 4 e 5, del d.l. n. 4 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 3, lettera b), e 10 della legge cost. n. 8 del 1948 e 118 e 119 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 7, 8, 9, 9-bis e 9-quinquies, del d.l. n. 4 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 3, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948 e 81, 117 e 119 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 9-bis e 9-quinquies, del d.l. n. 4 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 3 della legge cost. n. 3 del 1948 e 117 e 119 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a) e b), del d.l. n. 4 del 2015, sollevate, in riferimento all'art. 23 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

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

Depositata in Cancelleria il 2 febbraio 2018.

Sentenza: 23 gennaio 2018, n. 21

Materia: circoscrizioni comunali

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 3 e 45 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.3 (Statuto speciale della Regione Sardegna); art. 133, secondo comma, della Costituzione.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Sardegna 16 marzo 2017 n. 4 (Ridefinizione dei confini tra i Comuni di Magomadas e Tresnuraghes).

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio propone la questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna del 16 marzo 2017 n.4, recante "ridefinizione dei confini tra i Comuni di Magomadas e Tresnuraghes".

Dalla normativa impugnata, avente ad oggetto la ridefinizione dei confini comunali e consistente in una permuta territoriale, consegue la variazione territoriale e demografica dei due comuni.

Secondo la ricostruzione di parte ricorrente, la legge censurata sarebbe stata approvata senza consultare la popolazione del territorio, in violazione degli artt. 3 e 45 dello Statuto sardo, che riservano alla Regione la potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni e che prevedono che l'istituzione, la modifica di circoscrizioni e di denominazione dei comuni debba avvenire solo una volta sentite le popolazioni interessate.

In secondo luogo, la legge contrasterebbe con l'art. 133, secondo comma, della Costituzione che, analogamente a quanto previsto all'art. 45 dello Statuto speciale della Regione Sardegna, dispone che la Regione possa, con legge regionale, istituire nuovi Comuni e modificarne circoscrizioni e denominazioni solo previa consultazione delle popolazioni interessate.

La Corte dichiara fondata la questione di costituzionalità proposta sia con riferimento all'art. 133, secondo comma della Costituzione, che con riferimento l'art. 45 dello statuto della Regione autonoma Sardegna, di analogo contenuto.

Le popolazioni interessate, infatti, devono essere sentite anche quando la variazione circoscrizionale non deriva direttamente dall'istituzione di nuovo Comune e anche nel caso di variazione delle circoscrizione dei Comuni, indipendentemente dal numero dei soggetti interessati e dall'entità dell'intervento, come peraltro già precedentemente chiarito in casi simili dalla giurisprudenza della stessa Corte (sentenze nn. 214/2010, 279/1994, 453/1989).

Inoltre nel caso di specie il principio di autodeterminazione delle popolazioni coinvolte non può considerarsi garantito nemmeno dalla circostanza che la richiesta di variazione territoriale provenga dalla popolazione stessa e trovi origine in una petizione risalente al 1991.

A tale proposito la Corte ricorda che la sottoscrizione di un'istanza è pienamente capace di esprimere un'opinione ma non è tuttavia in grado di tutelare la libertà individuale con riferimento ad eventuali condizionamenti esterni.

È infatti sempre opportuno distinguere il momento dell'iniziativa dalla consultazione vera e propria. Risulta priva di rilievo anche la circostanza che sia i Consigli comunali dei due comuni che il Consiglio regionale abbiano unanimemente concordato le variazioni territoriali, in quanto

l'obbligo di consultazione ha lo scopo di tutelare unicamente gli interessi delle popolazioni coinvolte e non quelli degli enti territoriali.

La legge censurata contrasta quindi con l'art. 45 dello Statuto speciale regionale, poiché la Regione Sardegna ha provveduto alla variazione senza precedentemente sentire le popolazioni interessate; tramite la ridefinizione dei confini, inoltre, ha violato il principio di autodeterminazione di queste ultime e il principio ricavabile dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione, secondo cui *“la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni”*.

La difesa regionale, che aveva sostenuto che la sussistenza dell'obbligo di sentire le popolazioni interessate solo nel caso in cui la variazione fosse conseguenza dell'istituzione di un nuovo Comune, è smentita anche dal tenore letterale della legge regionale 30 ottobre 1986 n. 58.

Tale legge infatti disciplina lo svolgimento dei referendum consultivi previsti dall'art. 45 dello Statuto speciale e prevede un procedimento secondo cui le popolazioni vengono sentite tramite un apposito referendum, che deve obbligatoriamente svolgersi nel caso dell'istituzione di nuovi comuni, di modifica delle circoscrizioni comunali e di mutamento di denominazione di comuni.

La medesima procedura trova applicazione anche nel caso di modifica delle circoscrizioni, come comprovato anche dall'art. 4 della l.r. n.58/1986, che disciplina l'iniziativa del procedimento di variazione, spettante ad un quinto degli elettori residenti nella frazione o parte di territorio che si intende trasferire ad un altro comune.

La legge regionale impugnata invece è stata approvata seguendo la procedura disciplinata agli articoli 16 e 17 della legge regionale sopra richiamata, relativi ai casi di determinazione e definizione dei confini, che si applicano in presenza di incertezza nell'individuare i confini naturali dei comuni o più in generale nel caso di contestazione dei confini comunali, casi in cui non è necessario sentire le popolazioni, poiché lo scopo della disciplina è chiarire una situazione di incertezza territoriale, condizione tuttavia totalmente assente nel caso dei comuni sardi oggetto della sentenza.

In conclusione, necessità di razionalizzazione dello sviluppo urbanistico quali quelle presenti nel caso dei comuni di Magomadas e Tresnuraghes non esonerano la Regione Sardegna dallo svolgere apposite consultazioni delle popolazioni interessate prima di procedere ad eventuali variazioni territoriali dei comuni presenti sul suo territorio.

Sulla base di tali considerazioni la Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale 16 marzo 2017 n.4.

Comuni - Variazioni territoriali - Ridefinizione dei confini tra i Comuni di Magomadas e Tresnuraghes - Mancata previsione del ricorso alla consultazione popolare. - Legge della Regione autonoma della Sardegna 16 marzo 2017, n. 4 (Ridefinizione dei confini tra i Comuni di Magomadas e Tresnuraghes), art. 1. - (T-180021) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.7 del 14-2-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma della Sardegna 16 marzo 2017, n. 4 (Ridefinizione dei confini tra i Comuni di Magomadas e Tresnuraghes), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-23 maggio 2017, depositato in cancelleria il 23 maggio 2017 ed iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;

udito nella udienza pubblica del 23 gennaio 2018 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Mattia Pani e Alessandra Camba per la Regione autonoma della Sardegna.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, propone questioni di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 16 marzo 2017, n. 4 (Ridefinizione dei confini tra i Comuni di Magomadas e Tresnuraghes), per violazione degli artt. 3 e 45 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione.

Osserva il ricorrente che la disposizione impugnata – la quale ridefinisce i confini tra i Comuni di Magomadas e Tresnuraghes, operando una permuta di porzioni di territorio tra i due Comuni, con conseguente incremento della popolazione residente in favore del Comune di Tresnuraghes e decremento demografico nel Comune di Magomadas – è stata approvata senza previa consultazione della popolazione interessata dalla variazione delle circoscrizioni comunali.

Per tale ragione, essa si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 45 dello statuto speciale per la Sardegna, il primo dei quali riserva alla Regione autonoma della Sardegna la potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni, mentre il secondo stabilisce che la Regione può con legge istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni «sentite le popolazioni interessate».

La disposizione impugnata sarebbe inoltre lesiva dell'art. 133, secondo comma, Cost., il quale – analogamente al ricordato art. 45 dello statuto speciale – prevede che la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

2.– La difesa regionale eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del ricorso, per plurime ragioni.

2.1.– Con le prime due eccezioni, assume che il ricorrente, pur riconoscendo che alla Regione autonoma della Sardegna spetta una potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni, avrebbe «del tutto contraddittoriamente» promosso il ricorso «a tutela di norme statutarie e di una competenza legislativa che afferma non essere propria».

Aggiunge altresì la resistente che l'Avvocatura generale dello Stato non avrebbe indicato l'interesse che intende tutelare a mezzo delle questioni di legittimità costituzionale promosse.

Palesamente infondata è l'eccezione d'inammissibilità del ricorso perché il Governo non avrebbe indicato l'interesse da tutelare lamentando la violazione, da parte della legge regionale, di norme dello statuto speciale per la Sardegna.

Quest'ultimo, in quanto legge costituzionale, svolge a pieno titolo la funzione di parametro di legittimità costituzionale nei confronti di tutta la legislazione ordinaria, statale e regionale, e lo Stato è chiamato a garantirne il rispetto.

L'interesse a ricorrere, in altre parole, è in re ipsa.

A diversa conclusione si deve giungere per la censura formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento all'art. 3 dello statuto di autonomia, il quale attribuisce alla Regione autonoma della Sardegna una potestà legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni».

Il ricorrente, infatti, da un lato riconosce che in tale materia la Regione autonoma della Sardegna gode della più ampia autonomia legislativa, al fine di argomentare che tale competenza deve essere esercitata in conformità dell'art. 45 dello statuto speciale; dall'altro, però, eccepisce la violazione del citato art. 3.

Come è evidente, quest'ultima disposizione costituisce un presupposto argomentativo del ricorso, a giustificazione della violazione dell'art. 45 dello statuto medesimo, ma non può al contempo fungere da parametro rispetto al quale verificare la legittimità costituzionale della legge impugnata.

La questione posta con riferimento all'art. 3 dello statuto speciale è pertanto inammissibile.

2.2.– Non fondata è l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di adeguata motivazione delle censure.

Sia pure sinteticamente, infatti, il ricorso statale individua esattamente la questione, indicando le norme regionali e i parametri costituzionali, ed espone le ragioni per le quali il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la legge regionale impugnata sia costituzionalmente illegittima, citando anche – a conforto delle proprie argomentazioni – la giurisprudenza costituzionale in materia (ex multis, sentenze n. 81 del 2017, n. 252 e n. 228 del 2016).

2.3.– Pure non fondata è l'eccezione d'inammissibilità per ipoteticità delle censure, sostenuta allegando che il ricorrente non avrebbe chiarito le ragioni per le quali le comunità interessate sarebbero pregiudicate dalla modificazione dei confini disposta dalla legge impugnata.

Vero che il ricorrente non spende argomenti in ordine all'interesse delle comunità interessate rispetto alla variazione circoscrizionale: ma non è tenuto a farlo né lo potrebbe.

Lo Stato, infatti, può lamentare la violazione del procedimento per la variazione delle circoscrizioni comunali e, in particolare, la mancata consultazione delle popolazioni interessate, poiché tale onere procedimentale è imposto da disposizioni di rango costituzionale a garanzia del principio di autodeterminazione delle popolazioni interessate.

Non gli appartiene, invece – attraverso un riferimento all'interesse delle popolazioni la cui posizione è incisa dalla legge – svolgere una valutazione sul merito della scelta discrezionale assunta dal Consiglio regionale all'esito del procedimento legislativo (sentenze n. 2 del 2018 e n. 94 del 2000).

2.4.– Eccepisce infine la difesa regionale che il ricorrente ha lamentato la violazione di una disposizione costituzionale – l'art. 133, secondo comma, Cost. – riferibile soltanto alle Regioni a statuto ordinario e non a quelle speciali.

Il ricorrente, in effetti, assume che la legge reg. Sardegna n. 4 del 2017 sarebbe stata adottata in violazione, oltre che dell'art. 45 dello statuto speciale per la Sardegna, anche dell'art. 133, secondo comma, Cost.

Quest'ultimo parametro – a suo avviso – porrebbe principi certamente applicabili anche al caso in esame, considerato, tra l'altro, l'identico tenore delle due disposizioni.

L'eccezione non è fondata, poiché questa Corte ha già affermato che l'art. 133, secondo comma, Cost., certamente destinato alle Regioni a statuto ordinario, tuttavia vincola, nella parte in cui riconosce il principio di autodeterminazione delle popolazioni locali, anche le Regioni a statuto speciale, le quali restano peraltro libere di dare attuazione a tale principio nelle forme procedurali ritenute più opportune (sentenza n. 453 del 1989). Per questa parte, e in questi limiti, il parametro è correttamente evocato.

3.– La questione è fondata.

In primo luogo, a dispetto di quanto sostenuto dalla difesa regionale, questa Corte ha già in più occasioni affermato, con riferimento all'art. 133, secondo comma, Cost., che tale disposizione impone di sentire le popolazioni interessate anche quando, come accaduto nella vicenda da cui

origina la presente questione, la variazione circoscrizionale non è diretta conseguenza dell'istituzione di un nuovo Comune.

L'identico tenore testuale dell'art. 45 dello statuto della Regione autonoma Sardegna comporta che alla medesima conclusione si debba giungere anche in riferimento a tale disposizione.

Le popolazioni interessate, quindi, devono essere sentite anche qualora si proceda alla mera variazione delle circoscrizioni di due Comuni (sentenze n. 214 del 2010 e n. 279 del 1994, nonché, con riferimento ad una Regione a statuto speciale, sentenza n. 453 del 1989).

Peraltro, nella sentenza n. 214 del 2010 questa affermazione è stata svolta proprio in relazione all'ipotesi di permuta e/o cessione di terreni voluta da due amministrazioni comunali confinanti.

Inoltre, non ha peso l'obiezione della difesa regionale, che sottolinea il limitato impatto della variazione nonché il basso numero dei cittadini ad essa interessati.

Infatti, nella sentenza n. 279 del 1994, questa Corte ha precisato che la consultazione deve svolgersi a prescindere dal numero dei soggetti interessati e dalla scarsa entità dell'intervento.

È, inoltre, pacifico che non garantisce il rispetto del principio di autodeterminazione delle popolazioni interessate la circostanza che la richiesta di variazione sia originata da un'istanza dei cittadini (nel caso in esame, da una petizione che, sulla base della documentazione prodotta dalla Regione, risalirebbe, peraltro, al 1991).

Questa Corte, infatti, ha già affermato che «la sottoscrizione di dette istanze costituisce un modo di espressione dell'opinione che non offre garanzie circa la libertà di ciascuno in relazione a possibili condizionamenti esterni» e, soprattutto, che «altro è il momento dell'iniziativa altro è quello della consultazione vera e propria» (sentenza n. 453 del 1989).

Né, infine, rileva che i Consigli comunali interessati e il Consiglio regionale si siano espressi all'unanimità, poiché l'interesse garantito dall'obbligo di consultazione è riferito direttamente alle popolazioni e non agli enti territoriali (sentenza n. 94 del 2000).

La legge reg. Sardegna n. 4 del 2017 si pone, quindi, in contrasto con l'art. 45 dello statuto speciale poiché ha determinato una sia pur limitata variazione delle circoscrizioni comunali, senza previamente e direttamente sentire le popolazioni interessate, violando altresì il principio, desumibile dall'art. 133, secondo comma, Cost., che garantisce in materia la loro autodeterminazione.

4.– Si deve aggiungere che la tesi della difesa regionale, secondo la quale le popolazioni interessate devono essere sentite solo quando la variazione circoscrizionale consegua all'istituzione di un nuovo Comune, è smentita dal tenore letterale della legge della Regione autonoma della Sardegna 30 ottobre 1986, n. 58 (Norme per l'istituzione di nuovi comuni, per la modifica delle circoscrizioni comunali e della denominazione dei comuni e delle frazioni), che regola, in via generale, i procedimenti per l'istituzione di nuovi Comuni, per la modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni, nonché lo svolgimento dei referendum consultivi previsti dall'art. 45 dello statuto speciale.

Tale legge, al Titolo I, regola un procedimento nel cui ambito le popolazioni interessate devono essere sentite tramite un referendum consultivo.

Questo procedimento, come emerge dalla rubrica del Titolo in questione (Istituzione e modifica delle circoscrizioni e delle denominazioni dei Comuni), è applicabile in tre distinte ipotesi: istituzione di Comuni, modifica delle circoscrizioni comunali e mutamento delle denominazioni dei Comuni.

Il fatto che tale procedura si applichi anche in caso di modifica delle circoscrizioni, senza istituzione di un nuovo Comune, come nella fattispecie in esame, è confermato dall'art. 4, il quale, nel disciplinare l'iniziativa del procedimento di variazione, la attribuisce ad un quinto degli elettori residenti nella «frazione o territorio che si chiede di trasferire ad altro comune», ovvero nel «comune che si chiede di aggregare ad altro contermine» o in uno dei «comuni che si chiede di fondere».

Ne risulta che la legge regionale impugnata è costituzionalmente illegittima perché non è stata approvata alla luce del procedimento descritto, bensì, erroneamente, secondo la ben diversa procedura disciplinata al Titolo II della legge reg. Sardegna n. 58 del 1986, nell'ambito del quale non è, invece, data la possibilità di indire una consultazione popolare.

Tale procedimento si applica nei casi di «Determinazione dei confini» (art. 16), ossia «qualora il confine tra due o più comuni, anche se di province diverse, non sia delimitato da segni naturali facilmente riconoscibili o comunque dia luogo ad incertezze», e di «Definizione dei confini» (art. 17), «quando due o più comuni, anche se di province diverse, rivendichino un diritto di supremazia su uno stesso territorio o i cui confini, comunque, siano contestati».

In tali ipotesi non è necessario sentire le popolazioni interessate, poiché – appunto – non si tratta di variare le circoscrizioni comunali, bensì di definire una situazione di incertezza. Questa stessa Corte ha messo in luce la differenza tra le due fattispecie (sentenze n. 55 del 1993 e n. 743 del 1988).

Nel caso ora in esame, alla luce della documentazione allegata alla legge impugnata e a quella prodotta dalla difesa regionale, risulta chiaro che non vi era alcuna incertezza sulla delimitazione dei confini dei due Comuni e che la decisione di variarne le circoscrizioni è stata dettata da esigenze di razionalizzazione relative allo sviluppo urbanistico di determinate zone: esigenze che, in base allo statuto speciale e alla stessa legge reg. Sardegna n. 58 del 1986, non possono escludere la consultazione delle popolazioni interessate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma della Sardegna 16 marzo 2017, n. 4 (Ridefinizione dei confini tra i Comuni di Magomadas e Tresnuraghes).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Nicolò ZANON, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 febbraio 2018.

Sentenza: 23 gennaio 2018, n. 29

Materia: tributi

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119, primo e secondo comma della Costituzione

Ricorrente: Regione Toscana

Oggetto: art.6, commi 1 e 10 e art.6-ter del d.l. 22 ottobre 2016, n.193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito con modificazioni dalla l. 1 dicembre 2016 n. 225

Esito: infondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi:

La Regione Toscana impugna l'art. 6, comma 1, del d.l. n. 193 del 2016 nella parte in cui permette, con riferimento a tutti i carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2016, di ottenere una definizione agevolata del debito consistente nella possibilità di estinguerlo senza corrispondere sanzioni e interessi moratori, senza distinguere tra tributi statali e tributi regionali.

Secondo la ricorrente la norma impugnata violerebbe la propria potestà legislativa, concorrente in materia di "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", di cui all'art. 117, terzo comma, nonché quella residuale in materia di tributi regionali, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

La definizione agevolata come disciplinata dalla normativa in questione, infatti, sarebbe stata disposta anche per i tributi della Regione, rientranti tuttavia nella potestà legislativa regionale.

Lamenta inoltre la violazione dell'art. 119, primo e secondo comma, della Costituzione con riferimento all'art. 6, comma 10, nella parte in cui non prevede che vengano esclusi i carichi affidati agli agenti della riscossione per i tributi di competenza regionale dalla definizione agevolata di cui al comma 1, in quanto priverebbe le Regioni di un'entrata senza introdurre meccanismi di compensazione e violerebbe l'autonomia finanziaria regionale.

Infine, la Regione prospetta l'illegittimità costituzionale dell'art. 6-ter del d.l. n. 193/2016, come convertito dalla legge 225/2016, nella parte in cui riconosce agli enti che utilizzano l'ingiunzione fiscale di poter scegliere se aderire o meno alla definizione agevolata, senza offrire il medesimo vantaggio agli enti che fanno ricorso al ruolo esattoriale per la riscossione coattiva.

Tale previsione si porrebbe in contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, 119, primo e secondo comma e con l'art. 3 della Costituzione.

La Corte Costituzionale dichiara infondate tutte le questioni proposte.

La dichiarazione di infondatezza deriva principalmente dal quadro normativo in cui il decreto si inserisce e dalle finalità che la legge impugnata intendeva perseguire.

La materia oggetto della pronuncia ed oggetto di impugnazione attiene alla riscossione dei tributi mediante ruoli: l'art. 6, comma 1, del d.l. n.193/2016 disciplina la definizione agevolata dei carichi affidati dal 2000 al 2016 agli agenti di riscossione e dispone che il pagamento da parte dei contribuenti sia limitato, in caso di adesione alla procedura, esclusivamente alle somme iscritte a ruolo a titolo di capitale, di interessi legali e remunerazione del servizio di riscossione, prevedendo l'esenzione dal pagamento di sanzioni, interessi moratori nonché somme aggiuntive dovute sui contributi o premi di natura previdenziale.

La Consulta chiarisce tuttavia che l'intento del legislatore è quello di riorganizzare la procedura esecutiva e non di incidere su tributi e relative sanzioni. Proprio il d.l. n.193/2016 ha sciolto, con decorrenza dal 1 luglio 2017, le società del Gruppo Equitalia, incaricando delle medesime funzioni esercitate da tali società l'Agenzia delle entrate-Riscossione, ente che subentra in tutti i rapporti attivi e passivi delle predette società a titolo universale ed abilitato, in qualità di agente della riscossione, a svolgere la sua attività di riscossione con le procedure tramite ruolo.

La normativa impugnata risponde quindi all'esigenza di ottimizzare la riscossione, permettere l'effettività del gettito delle entrate e accrescere l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari, così da evitare un eccessivo arretrato a carico dell'ente subentrante ad Equitalia, potenzialmente capace di condizionare negativamente la riforma in materia tributaria nella sua fase attuativa.

Il carattere strutturale dell'intervento normativo ha imposto una disciplina centralizzata e omogenea per tutti gli enti interessati, comprese le Regioni.

Risulta pertanto privo di rilievo che le imposte regionali proprie siano state coinvolte in questa operazione, dettata da esigenze unitarie, dal momento che per realizzare la riforma secondo modalità diverse sarebbe stato necessario incrementare l'emissione dei ruoli e adeguarli ai diversi tipi di imposte, provocando in tal modo un appesantimento complessivo delle operazioni, conseguenza totalmente incompatibile con lo scopo perseguito dalla riforma.

Da ciò consegue, secondo la Corte, l'insussistenza della lesione di competenze regionali in materia di autonomia finanziaria, stante la presenza delle condizioni idonee a legittimare l'esercizio della potestà legislativa statale concorrente, ai sensi degli artt. 117, terzo comma e 119, secondo comma della Costituzione.

Il Giudice costituzionale dichiara infondate le lesioni dedotte con riferimento agli articoli 117 e 119 sopra citati: la Regione non può infatti ritenersi lesa nella propria autonomia finanziaria nemmeno sul piano sostanziale.

Secondo la Corte parte ricorrente non ha fornito a supporto di tale censura prova sufficiente delle eventuali diminuzioni di gettito che deriverebbero dall'applicazione della norma impugnata, né che le stesse sarebbero tali da pregiudicare la funzionalità dei tributi regionali.

La Regione aveva sollevato poi anche un'ulteriore questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 3 Costituzione, poiché l'art. 6 ter del d.l. n.193/2016 consente agli enti che fanno ricorso all'ingiunzione fiscale per la riscossione coattiva la possibilità di non aderire alla definizione agevolata, mentre la medesima opportunità non è concessa alle Regioni e agli altri enti che usano il ruolo esattoriale tramite l'agente della riscossione.

Anche questa questione viene dichiarata infondata: la riforma è limitata all'emissione di ruoli e non riguarda la disciplina del sistema di ingiunzione, gestito dagli enti impositori e disciplinato da una differente normativa.

La diversa disciplina prevista per le due modalità di riscossione, però, non comporta alcuna violazione dell'art. 3 della Costituzione, né per disparità di trattamento né sotto il profilo della ragionevolezza.

È corretta pertanto la scelta del legislatore, il quale ha rimesso agli enti stessi la scelta di estendere o meno la definizione agevolata, fermo restando il rispetto del riparto di competenze ordinario.

Imposte e tasse - Definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2016 - Possibilità, per Regioni ed enti locali, di stabilire agevolazioni per entrate, anche tributarie, di loro competenza, non riscosse a seguito di provvedimenti di ingiunzione fiscale. - Decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili) - convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225 - artt. 6, commi 1 e 10, e 6-ter. (T-180029) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.8 del 21-2-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, commi 1 e 10, e 6-ter, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, promosso dalla Regione Toscana con ricorso notificato il 30 gennaio-3 febbraio 2017, depositato in cancelleria il 9 febbraio 2017 ed iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2017.

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

udito nella udienza pubblica del 23 gennaio 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La prima questione di legittimità costituzionale prospettata dalla Regione Toscana in relazione all'art. 6, commi 1 e 10, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, verte sulla violazione della potestà legislativa concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» e di quella residuale (art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione), in quanto la definizione agevolata, oggetto delle norme impugnate, sarebbe stata prevista anche per tributi regionali rispetto ai quali sussisterebbe la potestà legislativa della Regione.

1.1.– La ricorrente richiama, in particolare, l'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), che nel trasferire una serie di tributi statali alle Regioni precisa che: «ferma la facoltà per le Regioni di sopprimerli sono trasformati in tributi propri regionali», con ciò modificando questi tributi in “propri regionali” dal 1° gennaio 2013.

2.– Le disposizioni impugnate violerebbero anche l'art. 119 Cost., primo e secondo comma, come attuato dal d.lgs. n. 168 (recte: n. 68) del 2011 in quanto priverebbero le Regioni di una entrata, senza prevedere meccanismi di ristoro o di compensazione, almeno per quelle virtuose nel recupero dei propri crediti tributari, così impedendo il corretto esercizio delle attribuzioni regionali, con la conseguente violazione della loro autonomia finanziaria.

3.– Entrambe le questioni non sono fondate.

4.– Occorre a tal fine individuare l'ambito materiale entro il quale inquadrare la disciplina contestata, avendo riguardo all'oggetto e alle finalità perseguite dal legislatore, alla luce del quadro normativo di riferimento (sentenza n. 52 del 2010).

L'art. 6, comma 1, prevede la definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione negli anni compresi tra il 2000 e il 2016: aderendo alla procedura, i contribuenti pagano solo le somme iscritte a ruolo a titolo di capitale, di interessi legali e di remunerazione del servizio

di riscossione, venendo così esentati dal pagamento di sanzioni, interessi di mora e di altre somme aggiuntive dovute sui contributi e premi di natura previdenziale.

La materia che viene in rilievo è dunque quella della riscossione, e più precisamente della riscossione mediante ruoli.

Difatti l'intervento del legislatore statale non è principalmente diretto a disciplinare i tributi e le relative sanzioni, e la stessa incidenza su queste ultime costituisce un passaggio ritenuto necessario in vista della finalità perseguita, che è quella della riorganizzazione della procedura esecutiva in questione.

5.– Le disposizioni impugnate si inseriscono in un più ampio contesto normativo (art. 1 del d.l. n. 193 del 2016) caratterizzato dallo scioglimento, a decorrere dal 1° luglio 2017, delle società del Gruppo Equitalia (ad eccezione di Equitalia giustizia spa che continua a occuparsi della gestione del Fondo unico giustizia), con la conseguente attribuzione delle relative funzioni ad un apposito ente pubblico economico (Agenzia delle entrate-Riscossione), sottoposto all'indirizzo e alla vigilanza del Ministro dell'economia e delle finanze e al monitoraggio della stessa Agenzia.

Il nuovo ente subentra, a titolo universale, nei rapporti giuridici attivi e passivi delle società del Gruppo Equitalia e assume la qualifica di agente della riscossione, abilitato ad operare con le procedure della riscossione tramite ruolo.

Come si legge nelle premesse del d.l. n. 193 del 2016, la riforma conseguiva alla rilevata necessità, per esigenze di finanza pubblica e per un corretto rapporto tra fisco e contribuente, «di ottimizzare l'attività di riscossione adottando disposizioni per la soppressione di Equitalia e per adeguare l'organizzazione dell'Agenzia delle entrate anche al fine di garantire l'effettività del gettito delle entrate e l'incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari e per i fini di cui all'articolo 4, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e all'articolo 81, comma 1, della Costituzione».

In sostanza la finalità principale della definizione agevolata è quella di evitare che l'ente subentrante ad Equitalia si trovi già ad avere un pesante arretrato tale da condizionare l'avvio e l'attuazione della riforma strutturale (questo aspetto è evidenziato in particolare nel dossier dell'Ufficio Studi del Senato, XVII, A.S. n. 2595-d.l. 193/2016).

6.– Si è in presenza, pertanto, di una riforma di sistema, sia pure limitata nel tempo, avente ad oggetto specificamente la riscossione mediante ruoli; una procedura caratterizzata da esigenze unitarie che impongono una disciplina centralizzata ed omogenea per tutte le Regioni e gli enti interessati.

6.1.– In questa prospettiva, in particolare, non può assumere rilievo il fatto che siano coinvolte anche le imposte “proprie” delle Regioni, come lamenta la ricorrente, atteso che, sul piano formale, non si giustificerebbero modalità diverse di una procedura naturalmente unitaria, e, sul piano sostanziale, ne deriverebbe la necessità di moltiplicare l'emissione dei ruoli in relazione ai differenti tipi di imposte, con un appesantimento operativo incompatibile con la finalità perseguita di migliorare la razionalità e la efficienza del sistema.

7.– Ricorrono, dunque, le condizioni che legittimano l'esercizio della potestà legislativa concorrente dello Stato del «coordinamento del sistema tributario» ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. nonché dell'art. 119, secondo comma, Cost., e in conseguenza non sussiste la lamentata lesione delle competenze regionali in materia di autonomia finanziaria.

8.– La questione non è fondata neppure con riguardo alla lesione dell'autonomia finanziaria “sostanziale” della Regione, prospettata sempre in relazione all'art. 119, primo e secondo comma, Cost.

La ricorrente, nel dedurre una ricaduta lesiva sullo svolgimento delle proprie attribuzioni e nell'invocare misure compensative, non ha fornito la prova del fatto che l'applicazione della norma

impugnata determinerebbe una diminuzione del gettito dei tributi regionali, e in misura tale da comprometterne la funzionalità.

Non è infatti indicata l'entità della perdita conseguente alla mancata riscossione delle sanzioni e manca la stessa stima del gettito tributario negli anni in questione, gettito che nella previsione dello Stato dovrebbe, al contrario, subire un aumento; né, a questo ultimo fine, può ritenersi sufficiente l'attestazione dei soli incassi da ruolo degli anni 2016 e 2017, prodotta in udienza.

9.– L'art. 6-ter del d.l. n. 193 del 2016, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 1° dicembre 2016, n. 225, è impugnato nella parte in cui consente alle Regioni, alle Province, alle Città metropolitane e ai Comuni, che utilizzano per la riscossione coattiva l'ingiunzione fiscale, ai sensi del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato), di non aderire alla definizione agevolata, mentre non riconosce la stessa facoltà agli enti che utilizzano lo strumento del ruolo esattoriale, attraverso l'agente della riscossione.

È dedotta la lesione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 119, primo e secondo comma, Cost., nonché dell'art. 3 Cost. (per disparità di trattamento, illogicità e irragionevolezza).

10.– Quanto ai primi due profili, la loro infondatezza risulta evidente alla luce delle considerazioni svolte a proposito del precedente art. 6, non essendo prospettate al riguardo argomentazioni ulteriori.

11.– Quanto alla lesione dell'art. 3 Cost., per disparità di trattamento, illogicità e irrazionalità, va ricordato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, le Regioni possono denunciare la violazione di parametri diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze soltanto se vi sia un'adeguata motivazione circa la ridondanza della violazione sul riparto stesso (tra le più recenti, sentenze n. 261 e n. 169 del 2017).

Nella specie, la questione proposta in relazione all'art. 3 Cost., sotto gli indicati profili, è ammissibile poiché viene adeguatamente correlata ai parametri di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in relazione all'art. 119 Cost.

12.– Nel merito la questione non è fondata.

13.– Come si è già chiarito, la riforma ha un ambito specifico e limitato, che trova la sua ratio giustificatrice nell'affidamento della riscossione delle imposte ad Equitalia, prima, e all'ente ad essa succeduto, poi, tramite la emissione di ruoli.

Da questo ambito rimane dunque estraneo il sistema dell'ingiunzione, che è gestito dagli enti impositori, direttamente ovvero tramite affidamento a terzi, ai sensi dell'art. 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali).

Se ciò nonostante il legislatore statale ha ritenuto di prendere in considerazione anche questa procedura esecutiva, appare corretto che sia stata rimessa agli stessi enti la scelta della estensione o meno della definizione agevolata, oltre alla relativa disciplina, nel rispetto dell'ordinario riparto di competenze.

Il diverso trattamento tra i due metodi di riscossione, dunque, non comporta la violazione dell'art. 3 Cost., né sotto il profilo della disparità di trattamento, attesa la loro differenza strutturale proprio sul punto qualificante dell'intervento legislativo, né sotto quello della ragionevolezza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1 e 10, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter del d.l. n. 193 del 2016, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 225 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 119, primo e secondo comma, e 3, Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 febbraio 2018.

Sentenza: 9 gennaio 2018, n. 36

Materia: procedimento amministrativo; potere sostitutivo

Giudizio: conflitto di attribuzione

Parametri invocati: artt. 114, 117, terzo e quarto comma, 118, 119, 120 della Costituzione

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 5, commi 1 e 2 d.P.R. 12 settembre 2016 n.194 (Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015 n.124)

Esito:

1) inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione in relazione all'art.5, comma 1, del d.P.R. 12 settembre 2016 n.194

2) spettanza allo Stato del potere, in relazione all'art. 5, comma 2 del d.P.R. n.194/2016

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi:

La Regione Veneto ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione all'art. 5, commi 1 e 2, del d.P.R. 12 settembre 2016 n.194 (Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015 n.124).

Si tratta di una norma adottata nell'ambito di un regolamento di delegificazione orientato alla semplificazione e all'accelerazione di alcuni procedimenti amministrativi.

Nello specifico, l'art. 5 del d.P.R. n.194/2016 al primo comma prevede che, qualora un intervento necessario e attinente ad insediamenti produttivi, opere o attività strategiche per i loro effetti positivi su economia ed occupazione, coinvolga in misura esclusiva o prevalente il territorio di una regione, di un comune o di una città metropolitana e in assenza di un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera, il Presidente del Consiglio deleghi, di regola, il presidente della Regione o il Sindaco, affinché questi ultimi esercitino l'eventuale potere sostitutivo in caso di inerzia.

Ai sensi del secondo comma, nel caso in cui l'intervento coinvolga le competenze di regioni e degli enti locali e fuori dai casi di cui al comma primo, le modalità di esercizio di tale potere vengono determinate previa intesa in Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n.281/997.

Secondo la Regione Veneto l'esercizio del potere sostitutivo affidato al Presidente del Consiglio, previsto dall'art.5 del d.P.R. n.194/2016 e ricorrente in assenza di un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera e in presenza di un coinvolgimento, prevalente o esclusivo, di un territorio regionale, nonché la facoltà, prevista dalla legge, di delegare tale potere al Presidente della Regione o al sindaco, sarebbe frutto di una valutazione ampiamente discrezionale, che priverebbe l'amministrazione locale di un potere proprio in modo del tutto ingiustificato.

Sarebbe inoltre assente qualsiasi forma di coordinamento istituzionale, contrariamente a quanto previsto dall'art. 4 della legge 7 agosto 2015 n.124, che nel regolare i procedimenti in cui sono coinvolti le amministrazioni regionali e locali prevede specifiche forme di raccordo per la definizione dei poteri sostitutivi.

Il secondo comma dell'art. 5 attribuisce alla Conferenza unificata la possibilità di intervenire sulle modalità di esercizio del potere sostitutivo anche nel caso in cui rilevino esclusivamente le competenze regionali.

La Regione contesta in particolare la spettanza allo Stato del potere di emanare una simile normativa e sostiene che l'art. 5, commi 1 e 2, sarebbe stato adottato in violazione degli articoli 114, 117 terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione.

Inoltre, secondo quanto prospettato dalla ricorrente, il potere di intervento sulle modalità di esercizio del potere sostitutivo avrebbe dovuto essere attribuito alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, anziché alla Conferenza unificata.

Con riferimento alla titolarità del potere sostitutivo, assegnato dalla legge al Presidente del Consiglio dei Ministri e oggetto di impugnazione da parte della Regione, la Corte chiarisce che tale attribuzione trova il suo fondamento nella l.124/2015 ed in via mediata nel regolamento di delegificazione, redatto con lo scopo di indicare le norme di semplificazione e di accelerazione di alcuni procedimenti amministrativi.

Il regolamento impugnato dalla Regione Veneto è meramente riproduttivo della legge di delegificazione: l'art. 4 di tale legge, infatti, detta alcune linee generali per regolare la materia, necessarie all'individuazione dei procedimenti amministrativi a cui applicare la riduzione dei termini, disposta in misura non superiore al 50% dei termini generali di cui all'art. 2 della legge 7 agosto 1990 n.241.

Il medesimo articolo individua nel Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, il soggetto competente all'individuazione degli interventi cui sia applicabile la riduzione dei termini; disciplina anche lo stesso potere sostitutivo in capo al Presidente, rinviando al regolamento la previsione di "idonee forme di raccordo" per l'esercizio di tale potere nei procedimenti in cui sono coinvolte amministrazioni delle Regioni e degli enti locali.

Stante il valore meramente riproduttivo del regolamento impugnato, la Regione avrebbe dovuto impugnare la legge di delegificazione e non l'art. 5, commi 1 e 2, del d.P.R. 12 settembre 2016 n.194.

Non è infatti consentita la contestazione di una legge tramite l'impugnazione dell'atto meramente consequenziale alla norma non impugnata e per la quale sia già intervenuto il termine di decadenza dall'esercizio dell'azione fissato dalla legge (sentenze nn. 77/2016 e 144/2013) e da ciò deriva l'inammissibilità della censura proposta.

Inoltre la Corte dichiara inammissibile, a causa della mancata descrizione delle lesioni di attribuzioni regionali che sarebbero risultate dalla norma impugnata, anche la questione relativa all'assenza di forme di coordinamento interistituzionale, nonché di forme di raccordo idonee a definire l'esercizio dei poteri sostitutivi.

Il ricorso promosso dalla Regione, imperniato sulla ritenuta violazione del principio di leale collaborazione causata dal mancato coinvolgimento della Conferenza Stato Regioni e dalla scelta di rivolgersi alla Conferenza unificata, è infondato.

La Corte motiva la sua decisione ripercorrendo il contesto normativo in cui si colloca il regolamento censurato e chiarendo quanto in esso stabilito.

In particolare, la disciplina ivi contenuta si applica ad autorizzazioni, licenze, concessioni non costitutive, permessi o nulla osta (comprensivi anche di quelli di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, al patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità) necessari a localizzare, progettare e realizzare le opere, lo stabilimento degli impianti produttivi e l'avvio delle attività.

Esso dispone l'applicazione di tali previsioni ai procedimenti amministrativi relativi ad infrastrutture ed insediamenti prioritari per lo sviluppo del paese.

È poi prevista una procedura partecipata dai diversi enti territoriali: regioni ed enti locali hanno il compito di proporre, entro il 31 gennaio di ogni anno, una serie di progetti su cui intervenire, i quali possono essere successivamente integrati dal Presidente del Consiglio.

I criteri di selezione dei progetti sono scelti a seguito di un'intesa che avviene in Conferenza Unificata; sulla base di questi il Presidente del Consiglio, tramite decreto e previa delibera di un Consiglio dei Ministri a cui partecipano anche i Presidenti delle Regioni, individua gli interventi rilevanti dal punto di vista economico o occupazionale in relazione ai quali i termini dei procedimenti amministrativi possono essere ridotti.

La riduzione eventualmente disposta non deve in ogni caso superare in ogni caso il 50% dei termini di cui all'art. 2 della l. n. 241/1990 e può operare sia con riferimento ai singoli procedimenti che trovare applicazione in tutti i procedimenti necessari a realizzare l'intervento.

Inoltre, qualora il termine sia già parzialmente decorso, la riduzione interviene sul periodo residuo.

Il potere sostitutivo del Presidente del Consiglio, con eventuale delega ad un soggetto dotato di comprovata competenza ed esperienza (come previsto dall'art. 4, comma 2, del d.P.R. n.194/2016 e conformemente all'art. 4, lettera d) della legge di delegificazione) entra in gioco nel caso in cui i termini già ridotti non siano stati rispettati dall'amministrazione procedente e l'intervento non si sia realizzato.

La Corte ritiene evidente che lo scopo perseguito dalla legge di delegificazione e dal regolamento censurato sia quello di rispondere ad un'esigenza di celerità dell'azione amministrativa e di efficienza del Sistema paese, disciplinando più interventi da collocare sul territorio nazionale, identificati e monitorati con il contributo di tutti i livelli di Governo.

Si tratta quindi di un intervento ampio, che necessita del contributo di più soggetti e non consente di individuare preventivamente il titolare delle funzioni amministrative e delle competenze legislative coinvolte, le quali pertanto non possono essere isolate o imputate ad un unico soggetto o livello di governo.

Proprio a causa della complessità di tale intervento il regolamento di delegificazione, la cui emanazione è stata preceduta dall'intesa in sede di Conferenza unificata e dalla sottoscrizione di Stato, Regioni ed enti territoriali, ha delineato un procedimento articolato, che prevede la partecipazione congiunta di Regioni ed enti locali.

Non risulta inappropriata quindi la scelta di coinvolgere la Conferenza unificata, piuttosto che la Conferenza Stato-Regioni, in considerazione del contesto normativo e procedimentale in cui la disposizione si inserisce e in conformità all'art. 8 del d.lgs. n.281/1997, che ne prevede la competenza per materie e compiti di interesse comune di Regioni, Province, Comuni e comunità montane.

Secondo la Corte, infatti, la scelta di rivolgersi a Regioni, Province autonome ed autonomie locali è sempre adeguata quando gli interessi implicati attengono a tematiche comuni al sistema delle autonomie (sentenze nn. 383/2005 e n.1/2016).

L'infondatezza del conflitto promosso dalla Regione Veneto deriva dalla considerazione, già precedentemente espressa dalla corte (sentt. 1/2016; 88/2014; 163 e 297/2012 e 408/1990), secondo cui l'unione delle due Conferenze è un istituto utile non solo alla semplificazione ma anche a facilitare l'integrazione dei diversi punti di vista e delle esigenze degli enti regionali, provinciali e locali coinvolti.

Il ricorso alla Conferenza unificata risulta anzi preferibile in caso di misure strategiche per lo sviluppo del Paese, le quali implicano per loro natura il coinvolgimento di interessi plurali afferenti a diversi livelli di governo.

Amministrazione pubblica - Norme per la semplificazione e l'accelerazione di determinati procedimenti amministrativi riguardanti insediamenti produttivi, opere o attività' ritenute strategiche per i loro positivi effetti sull'economia o sull'occupazione - Modalità di esercizio del potere sostitutivo nei casi di inerzia regionale e locale, determinate previa intesa in Conferenza unificata. - Decreto del Presidente della Repubblica del 12 settembre 2016, n. 194 (Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124), art. 5, commi 1 e 2. - (T-180036) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.9 del 28-2-2018)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell'art. 5, commi 1 e 2, del decreto del Presidente della Repubblica del 12 settembre 2016, n. 194 (Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 23 dicembre 2016 - 10 gennaio 2017, depositato in cancelleria il 30 dicembre 2016 e iscritto al n. 8 del registro conflitti tra enti 2016.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 gennaio 2018 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, lamentando che non sarebbe spettato allo stesso adottare le norme di cui agli artt. 5, commi 1 e 2, del d.P.R. 12 settembre 2016, n. 194 (Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124), perché in violazione degli articoli 114, 117, terzo e quarto comma, con riferimento alle materie «governo del territorio», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale», «turismo» e «commercio», nonché degli artt. 118, 119, e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione.

L'art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 194 del 2016 stabilisce che «[n]ei casi in cui l'intervento coinvolga esclusivamente, o in misura prevalente, il territorio di una regione o di un comune o città metropolitana, e non sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera, il Presidente del Consiglio delega di regola all'esercizio del potere sostitutivo il presidente della regione o il sindaco»; il comma 2 del medesimo articolo afferma che «fuori dei casi di cui al comma 1, quando l'intervento coinvolga le competenze delle regioni e degli enti locali, le modalità di esercizio del potere sostitutivo sono determinate previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

2.– Secondo la Regione, il richiamato art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 194 del 2016, affida al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere sostitutivo, nel caso in cui non sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera e questa coinvolga esclusivamente o in misura prevalente il territorio di una Regione.

Il Presidente del Consiglio, con valutazione «ampiamente discrezionale», ha la facoltà di delegare tale potere al Presidente della Regione o al sindaco interessati «territorialmente».

Pur in presenza di competenze regionali, si assisterebbe, ad avviso della ricorrente, all'avocazione, priva di «ogni giustificazione», di un potere amministrativo «locale» da parte di un organo statale.

Mancherebbe, inoltre, ogni forma di «coordinamento interistituzionale», in contrasto con la legge di delegificazione, in particolare con l'art. 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al

Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), il quale richiede idonee forme di raccordo per la definizione dei poteri sostitutivi, per i procedimenti in cui siano coinvolte amministrazioni delle Regioni e degli enti locali.

3.– L'impugnato art. 5, comma 2, presenterebbe, invece, «delle incongruenze sistematiche, laddove attribuisce alla Conferenza unificata una competenza anche ove siano coinvolte esclusivamente competenze regionali».

La sede di definizione delle modalità di sostituzione avrebbe dovuto essere, secondo la ricorrente, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, in luogo della Conferenza unificata.

4.– Preliminarmente, va osservato che l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse.

Ad avviso della difesa erariale, sull'impugnato decreto si sarebbe raggiunta l'intesa in Conferenza unificata, a seguito dell'accoglimento di alcune proposte emendative avanzate dalle Regioni e dagli enti locali.

Da ciò deriverebbe la carenza di interesse da parte della ricorrente.

Inoltre, mancherebbe l'attualità e la concretezza della lesione nella sfera di attribuzione della ricorrente: le disposizioni impugnate, infatti, stabilirebbero «un diverso sistema di esercizio del potere sostitutivo», da attivarsi «solo eventualmente», «nel pieno rispetto delle attribuzioni regionali».

4.1.– L'eccezione non è fondata.

È ben vero, come risulta dagli atti, che la Regione ricorrente non si è opposta alla intesa intervenuta nella riunione del 12 maggio 2016 in sede di Conferenza unificata; va ritenuto però che, nei giudizi per conflitto di attribuzione, l'adesione della ricorrente all'intesa non pregiudica, di regola, l'interesse a ricorrere, stante l'indisponibilità delle attribuzioni costituzionali di cui si controverte in tali giudizi (sentenze n. 130 del 2014, n. 275 del 2011, n. 95 del 2003).

Inoltre, non può essere condivisa l'obiezione dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale il ricorso sarebbe inammissibile per carenza di attualità della lesione.

La disciplina, generale e astratta, del potere sostitutivo e delle sue modalità di esercizio può essere di per sé idonea a invadere le competenze costituzionali della Regione o a comprimere il principio di leale collaborazione, laddove non preveda adeguati meccanismi di raccordo con gli enti territoriali interessati.

La denunciata lesione, paventata dalla ricorrente, non risulta meramente ipotetica ma, al contrario, suscettibile di produrre «effetti lesivi attuali» della sua sfera di attribuzione, dai quali scaturirebbe una menomazione tangibile delle prerogative regionali (ex plurimis, sentenze n. 66 del 2007, n. 72 del 2005, n. 137 del 1998, n. 211 del 1994, n. 153 del 1986).

4.2.– Va rilevata, ancora preliminarmente, l'inammissibilità delle censure avanzate dalla ricorrente in riferimento agli artt. 114 e 119 Cost. Tali disposizioni sono indicate esclusivamente nell'epigrafe e nelle conclusioni del ricorso, senza essere mai richiamate o sviluppate nel corpo dell'atto.

5.– Il conflitto promosso con riferimento all'art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 194 del 2016, è inammissibile.

5.1.– La Regione ricorrente afferma che la menzionata disposizione regolamentare attribuirebbe ad un organo statale una funzione amministrativa «locale», in assenza di un interesse «centrale» che ne giustifichi l'avocazione.

Viene così contestata, in radice, la titolarità del potere sostitutivo, assegnato al Presidente del Consiglio dei ministri.

L'attribuzione di detto potere si deve, tuttavia, non già al censurato art. 5, comma 1, ma all'art. 4 dell'impugnato regolamento, che, sul punto, riproduce la norma legislativa di delegificazione.

L'art. 4 della legge 7 agosto del 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), infatti, ha affidato al regolamento di delegificazione il compito di dettare «norme di semplificazione e accelerazione» di taluni procedimenti amministrativi riguardanti insediamenti produttivi, opere o attività ritenute strategiche per i loro «positivi effetti sull'economia o sull'occupazione» (art. 4, lettere a e b, della legge n. 124 del 2015).

A tal fine, la legge di delegificazione ha indicato una serie di «norme generali regolatrici della materia», sulla base delle quali il regolamento avrebbe dovuto individuare i «tipi di procedimento amministrativo, relativi a rilevanti insediamenti produttivi, a opere di interesse generale o all'avvio di attività imprenditoriali», ai quali applicare una riduzione dei termini «in misura non superiore al 50 per cento rispetto a quelli applicabili ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241» (rispettivamente, lettera a e lettera c dell'art. 4 della legge n. 124 del 2015).

Sempre ai medesimi fini, la norma di delegificazione stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio, individui in concreto, nell'ambito dei tipi di procedimento, i singoli interventi ai quali può essere applicata la riduzione dei termini (art. 4, lettera b, della legge n. 124 del 2015).

5.2.– Con riferimento ai procedimenti relativi agli interventi così individuati, la lettera d) dell'art. 4 della legge n. 124 del 2015 ha attribuito allo stesso Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei Ministri (cui, secondo il regolamento, sono chiamati a partecipare i Presidenti delle Regioni interessate), un potere sostitutivo, lasciando al regolamento il compito di prevedere, «per i procedimenti in cui siano coinvolte amministrazioni delle regioni e degli enti locali», «idonee forme di raccordo» per l'esercizio dei menzionati poteri sostitutivi (art. 4, lettera e).

È evidente, dunque, che le censure della Regione avrebbero dovuto essere rivolte alla norma legislativa – la quale ha affidato il potere sostitutivo allo Stato, e per esso, al Presidente del Consiglio – posto che l'impugnato regolamento è, sul punto, meramente riproduttivo della legge di delegificazione.

La giurisprudenza di questa Corte è costante, infatti, nel ritenere inammissibili ricorsi per conflitto intersoggettivo avverso atti meramente consequenziali (esecutivi, confermativi o meramente riproduttivi) di altri atti precedentemente non impugnati (ex plurimis, sentenze n. 260, n. 103 e n. 104 del 2016 e n. 144 del 2013).

Ciò vale, a maggior ragione, nei confronti di atti riproduttivi di precedenti norme legislative: in tali casi «viene, infatti, a determinarsi la decadenza dall'esercizio dell'azione, dal momento che non può essere consentita, attraverso l'impugnazione dell'atto meramente consequenziale della norma non impugnata, la contestazione di quest'ultima, in ordine alla quale è già inutilmente spirato il termine fissato dalla legge» (sentenze n. 77 del 2016 e n. 144 del 2013).

5.3.– Alla radicale contestazione dell'attribuzione del potere sostitutivo al Presidente del Consiglio, la Regione aggiunge che detta funzione sarebbe stata assegnata allo Stato in assenza «di ogni forma di coordinamento interistituzionale» e «di idonee forme di raccordo per la definizione dei poteri sostitutivi».

La censura è meramente assertiva, poiché non viene fornita alcuna descrizione dei denunciati profili di lesione delle attribuzioni assegnate dalla Costituzione alla ricorrente.

Anche sotto tale profilo, dunque, il conflitto promosso sull'art. 5, comma 1, è inammissibile (ex plurimis, sentenze n. 62 del 2011 e n. 105 del 2009).

6.– Il conflitto promosso con riferimento all'art. 5, comma 2, del d.P.R. n. 194 del 2016, non è fondato.

6.1.– La Regione ricorrente concentra le proprie censure sul principio di leale collaborazione, che avrebbe dovuto essere declinato tramite il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, non della Conferenza unificata.

Al fine di inquadrare correttamente la censura avanzata dalla ricorrente, è necessario illustrare il contesto normativo entro cui si colloca l'impugnata disposizione, che costituisce un segmento procedurale di un più ampio intervento regolatore.

6.2.– Sulla scorta della menzionata norma di delegificazione, è stato emanato il censurato regolamento, il quale ha elencato, all'art. 1 e in via esemplificativa, i procedimenti ai quali si applica la riduzione dei termini, relativi ad «autorizzazioni, licenze, concessioni non costitutive, permessi o nulla osta comunque denominati, ivi compresi quelli di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere, lo stabilimento degli impianti produttivi e l'avvio delle attività».

Oltre agli interventi «suscettibili di avere positivi effetti sull'economia e l'occupazione», secondo una formula già contenuta nella legge di delegificazione, il regolamento dispone l'applicabilità delle sue previsioni ai «procedimenti amministrativi relativi a infrastrutture e insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese».

6.3.– Indicati i tipi di procedimento oggetto di semplificazione e accelerazione, il citato regolamento governativo delinea un'articolata procedura, concertata con gli enti territoriali, che include i diversi interessi coinvolti nella fase dell'iniziativa, della progettazione e della concreta individuazione dell'intervento.

Sono infatti Regioni ed enti locali che propongono «entro il 31 gennaio di ogni anno», un elenco di progetti su cui intervenire; elenco che, successivamente, può essere integrato da parte del Presidente del consiglio (art. 2 del d.P.R. n. 194 del 2016).

Previa intesa in Conferenza unificata, sono poi definiti i criteri di selezione di detti progetti; sulla base di tali criteri il Presidente del Consiglio, con suo decreto e previa delibera del Consiglio dei Ministri, individua i singoli interventi, in relazione ai quali, «in ragione della loro rilevanza economica o occupazionale», possono essere ridotti i termini dei rispettivi procedimenti amministrativi (art. 2, comma 4, del d.P.R. n. 194 del 2016).

Peraltro, in coerenza con lo spirito collaborativo che connota l'intera procedura, i Presidenti delle Regioni partecipano, con formula organizzativa non comune, al Consiglio dei Ministri, portando così il loro punto di vista in seno all'organo incaricato della decisione conclusiva dell'intero procedimento.

In particolare, la riduzione, disposta in misura non superiore al 50 per cento dei termini generali previsti dall'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), secondo una disposizione che richiama quanto previsto dalla legge di delegificazione, opera nei confronti dei «procedimenti necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o degli insediamenti produttivi e l'avvio dell'attività» e «può essere prevista in riferimento ai singoli procedimenti, ovvero rispetto a tutti i procedimenti necessari per la realizzazione dell'intervento».

Nel caso in cui il termine sia già parzialmente decorso, il regolamento non manca di specificare che «la riduzione opera con riferimento al periodo residuo».

6.4.– Ove i termini, pur così ridotti, non siano stati rispettati dall'amministrazione precedente e l'intervento non sia stato realizzato, è previsto il potere sostitutivo, affidato al Presidente del Consiglio, il quale, previa formale diffida, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, interviene in sostituzione, eventualmente delegando «un soggetto dotato di comprovata competenza ed esperienza» (art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 194 del 2016, riproduttivo, come già evidenziato, dell'art. 4, lettera d, della legge di delegificazione).

7.– È di tutta evidenza che il regolamento censurato, e prima ancora la legge di delegificazione, sono ispirati dall'intento di velocizzare l'azione amministrativa e di promuovere l'efficienza, nel suo complesso, del sistema Paese, così coordinando e indirizzando «l'attività economica pubblica e privata a fini sociali» (art. 41, terzo comma, Cost.).

La normativa ha ad oggetto, infatti, una pluralità di interventi collocati sull'intero territorio nazionale, non predeterminati ma da individuare e monitorare con il concorso di tutti i livelli di governo.

Per tale ragione, la disciplina de qua insiste su una pluralità di aree procedurali e segmenti funzionali riconducibili sia allo Stato, sia a Regioni, Comuni o altri enti pubblici.

L'ampiezza dell'intervento normativo, volto a semplificare ed accelerare attività destinate a produrre i menzionati «positivi effetti sull'economia o sull'occupazione» (art. 4, lettera b, della legge n. 124 del 2015 e art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 194 del 2016), normalmente richiede interventi sinergici di più attori, non consentendo così di individuare, in via preventiva, il titolare delle funzioni amministrative e, prima ancora, delle competenze legislative coinvolte.

7.1.– L'intento di semplificazione e accelerazione incide, infatti, su dinamiche procedurali complesse, rispetto alle quali non è sempre possibile isolare, a priori, il livello di governo coinvolto.

In tal senso, nell'affidare ad un regolamento governativo la definizione dei procedimenti da abbreviare e le modalità di individuazione dei concreti interventi da compiere, l'art. 4 della legge n. 124 del 2015 ha richiesto, in coerenza con gli orientamenti di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 251 e n. 1 del 2016, n. 88 del 2014), che l'emanazione del regolamento di delegificazione fosse preceduto dall'intesa in Conferenza unificata; intesa sottoscritta, il 12 maggio 2016, dallo Stato e – senza dissenso alcuno – dalle Regioni e dagli altri enti territoriali.

Come si è visto, il regolamento, dal canto suo, ha delineato un articolato procedimento che, proprio per le sue finalità complessive e il contestuale intreccio di funzioni, vede la partecipazione attiva, nelle diverse fasi, di Regioni ed enti locali.

8.– È dunque nel contesto normativo e procedimentale sopra descritto che va valutato l'impugnato comma 2 dell'art. 5, censurato dalla Regione.

Esso disciplina le modalità di coinvolgimento degli enti territoriali in relazione al potere sostitutivo, segmento suppletivo (e terminale) dell'articolata attività disegnata dal regolamento: nel caso in cui l'intervento sia tale da coinvolgere le competenze (recte: le funzioni) delle Regioni e degli enti locali, le modalità di esercizio del potere sostitutivo sono determinate previa intesa in Conferenza unificata (art. 5, comma 2).

8.1.– Non è inappropriata la scelta, operata dalla disposizione censurata, di coinvolgere, in tali ipotesi, la Conferenza unificata anziché la Conferenza Stato-Regioni.

In proposito, deve essere ricordato come questa Corte abbia in più occasioni affermato che, ove gli interessi implicati «non riguardino una singola Regione o Provincia autonoma» (sentenza n. 1 del 2016), ma tematiche comuni a tutto il sistema delle autonomie, inclusi gli enti locali (sentenza n. 383 del 2005), appare adeguata la scelta legislativa di coinvolgere Regioni, Province autonome ed autonomie locali nel loro insieme attraverso la Conferenza unificata, così come disciplinata dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali) che, all'art. 8, ne prevede la competenza per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle comunità montane.

Questa Corte ha ravvisato, nell'unione delle due Conferenze, un istituto «utile non solo alla semplificazione procedimentale, ma anche a facilitare l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti regionali, provinciali e locali coinvolti» (sentenza n. 1 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012, n. 408 del 1998).

L'intervento in Conferenza unificata è stato preferito soprattutto quando, come nel caso di specie, si è trattato di misure strategiche per lo sviluppo del Paese, coinvolgenti una pluralità di interessi afferenti ai diversi livelli di governo (sentenza n. 163 del 2012).

Di qui la non fondatezza del conflitto promosso dalla Regione Veneto in relazione all'art. 5, comma 2, del d.P.R. n. 194 del 2016.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Veneto, nei confronti dello Stato, in relazione all'art. 5, comma 1, del d.P.R. 12 settembre 2016, n. 194 (Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124);

2) dichiara che spettava allo Stato adottare l'art. 5, comma 2, del d.P.R. n. 194 del 2016.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Augusto Antonio BARBERA, Redattore
Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2018.

Sentenza: 23 gennaio 2018, n. 38

Materia: previdenza sociale; pubblico impiego

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: art. 4, comma 1, della legge costituzionale 31 gennaio 1963 n.1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia); art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art.12, comma 6 e art. 21 della l.r. Friuli-Venezia Giulia n.18/2016 (Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale).

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, della legge 9 dicembre 2016, n. 18 limitatamente alle parole *“contestualmente, l'amministrazione di appartenenza provvede, per tale personale e per il corrispondente periodo, al versamento dei contributi di previdenza e quiescenza riferiti al rapporto di lavoro a tempo pieno”*;

2) cessata materia del contendere circa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 6 della legge regionale del Friuli Venezia Giulia n.18/2016.

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri solleva questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 12, comma 6 e all'art. 21 della legge regionale della legge regionale Friuli Venezia Giulia n.18 del 9 dicembre 2016.

L'art. 12 della suddetta legge, al comma 6, prevede la risoluzione di diritto dei contratti a tempo determinato, relativi ad incarichi dirigenziali stipulati con soggetti non appartenenti al ruolo delle amministrazioni del comparto unico del pubblico impiego regionale in caso di dichiarazione di dissesto da parte dell'amministrazione che ha affidato l'incarico o in presenza di situazioni strutturalmente deficitarie.

All'art. 21 la norma impugnata dispone che le amministrazioni del comparto unico, su apposita richiesta del soggetto interessato possano concedere, nei tre anni di servizio precedenti al collocamento in quiescenza, la riduzione dell'orario di lavoro a tempo pieno da un minimo del 35% ad un massimo del 70%, con lo scopo di favorire il ricambio generazionale e destinare i risparmi ottenuti all'assunzione di personale a tempo parziale.

A tale riduzione il legislatore regionale fa corrispondere il versamento dei contributi previdenziali e di quiescenza riferiti, tuttavia, al rapporto di lavoro a tempo pieno.

In primo luogo secondo la ricostruzione operata da parte ricorrente la previsione di una clausola risolutiva automatica del rapporto di pubblico impiego, quale quella prevista dalla legge impugnata, contrasterebbe con l'art. 4, comma 1, dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963 n.1); nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione, come pure in materia di stato giuridico ed economico del personale, la Regione è comunque vincolata al rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, quali l'art. 2119 del codice civile, che esclude che le difficoltà economiche del datore di lavoro possano integrare un motivo di recesso per giusta causa del rapporto lavorativo, nonché l'art. 19, comma 1 ter, del d.lgs. n. 165/2001.

Quest'ultima norma, che disciplina l'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, prevede che la revoca degli incarichi dirigenziali nel pubblico impiego possa essere disposta solo qualora non siano raggiunti gli obiettivi prefissati o non siano osservate direttive.

In secondo luogo, l'art. 12, comma 6, della l.r. n.18/2016 contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in quanto il rapporto di lavoro contrattualizzato del dipendente pubblico regionale risulta compreso nella materia "ordinamento civile", di esclusiva competenza statale e che necessita di una disciplina uniforme sul territorio nazionale; da ciò deriva, secondo la Corte, l'illegittimità di una clausola risolutiva la cui applicazione sarebbe limitata al solo territorio della Regione Friuli -Venezia Giulia.

Infine secondo la ricorrente un obbligo contributivo quale quello disciplinato ai sensi della legge regionale impugnata, risultando privo di un'esatta quantificazione e indicazione di entrate capaci di fronteggiare i maggiori oneri dalla stessa derivanti, si porrebbe in contrasto con l'art. 81 della Costituzione, poiché la compensazione derivante dalle assunzioni a tempo parziale risulta inidonea a garantire l'equilibrio del bilancio regionale.

Quanto alla prima censura, relativa all'art. 12, comma 6, della legge regionale n.18/2016, la Corte rileva l'intervenuta abrogazione della disposizione censurata da parte dell'art. 9, comma 2, lettera c) della legge regionale 21 aprile 2017 n. 9.

La norma non sarebbe mai stata applicata, poiché l'art. 59 della legge censurata prevedeva l'entrata in vigore dell'art. 12 il 1 giugno 2017 e la legge abrogatrice era entrata in vigore il 27 aprile del medesimo anno.

La Corte dichiara pertanto cessata la materia del contendere con riferimento alla prima questione proposta dallo Stato.

Ritiene invece parzialmente fondata la seconda questione proposta, relativa all'art. 21 della legge regionale sopra richiamata.

La Regione Friuli, nonostante l'intenzione di attuare i principi espressi dall'art. 1, comma 284, della l. 208/2015 (legge di stabilità 2016), dell'art. 41 del d.lgs. n.148/2015 sugli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, dell'art. 17, comma 1, lettera p), della l. 124/2015 relativa al pubblico impiego, avrebbe infatti illegittimamente esercitato la propria competenza legislativa in materia di ordinamento degli uffici e in materia di previdenza sociale in fase attuativa e integrativa dei principi previsti dalla più recente legislazione statale, la quale in effetti prevede incentivi previdenziali volti ad agevolare il ricambio generazionale.

La disciplina oggetto di censura attiene a profili di competenza statale: la corresponsione da parte dell'amministrazione di contributi riferiti alla prestazione a tempo pieno, a fronte dello svolgimento delle mansioni lavorative in orario ridotto, lede la competenza statale in materia previdenziale e su di essa incide in modo tutt'altro che marginale, introducendo un istituto particolare ed in contrasto con la ripartizione degli oneri previdenziali attualmente vigente in materia di pubblico impiego.

La Corte chiarisce infine che, anche qualora fosse fondato l'argomento proposto dalla difesa regionale secondo il quale l'assetto previsto dall'art. 21 della legge impugnata sarebbe già presente quale principio dell'ordinamento, l'intervento legislativo della Regione in materia sarebbe in ogni caso eccessivo, poiché la funzione legislativa in materia è attribuita alla Regione Friuli-Venezia Giulia unicamente in funzione integrativa-attuativa.

La Consulta dichiara quindi la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 21 della legge regionale del Friuli Venezia Giulia n.18/2016, limitatamente alle parole "*contestualmente, l'amministrazione di appartenenza provvede, per tale personale e per il corrispondente periodo, al versamento dei contributi di previdenza e quiescenza riferiti al rapporto di lavoro a tempo pieno*".

Rimane assorbita invece la censura proposta dal Presidente del Consiglio dei Ministri con riferimento all'art. 81 della Costituzione.

Impiego pubblico regionale e locale - Incentivi previdenziali per favorire il ricambio generazionale - Riduzione dell'orario di lavoro a tempo pieno negli ultimi tre anni di servizio per il personale in procinto di essere collocato

a riposo - Contestuale corresponsione, da parte dell'amministrazione, dei contributi riferiti alla prestazione a tempo pieno. - Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 18 (Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale), artt. 12, comma 6, e 21, comma 1. - (T-180038) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.10 del 7-3-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 6, e 21 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 18 (Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11-15 febbraio 2017, depositato in cancelleria il 15 febbraio 2017 ed iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nella udienza pubblica del 23 gennaio 2018 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato due norme della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 18 (Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale): l'art. 12, comma 6, che ha imposto che i contratti di lavoro a tempo determinato conferiti a soggetti non iscritti nel ruolo delle amministrazioni del comparto unico sono risolti di diritto nel caso in cui l'amministrazione che ha conferito l'incarico dichiarare il dissesto o venga a trovarsi nelle situazioni strutturalmente deficitarie; e l'art. 21, che prevede che le amministrazioni del comparto unico possono concedere, a domanda dell'interessato, negli ultimi tre anni di servizio del personale in procinto di essere collocato a riposo, la riduzione dell'orario di lavoro a tempo pieno, da un minimo del 35 per cento ad un massimo del 70 per cento, provvedendo al versamento dei contributi previdenziali e di quiescenza riferiti al rapporto di lavoro a tempo pieno; la norma è intesa a favorire il ricambio generazionale, sicché i risparmi realizzati sono destinati dall'amministrazione all'assunzione di personale con rapporto di lavoro a tempo parziale.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la previsione di una clausola risolutiva automatica del rapporto di pubblico impiego si porrebbe in contrasto con l'art. 4, primo comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) che, nell'attribuire alla Regione l'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e di stato giuridico ed economico del personale addetto, imporrebbe che il suo esercizio avvenga in conformità con i principi generali dell'ordinamento giuridico, di cui costituirebbero espressione l'art. 19, comma 1-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), secondo cui la revoca degli incarichi dirigenziali nel pubblico

impiego può essere disposta solo nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati o di inosservanza di direttive, e l'art. 2119 del codice civile, che esclude che le difficoltà economiche del datore di lavoro possano integrare un motivo di recesso per giusta causa dal rapporto di lavoro.

L'art. 12, comma 6, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016 sarebbe, altresì, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché il rapporto di lavoro contrattualizzato del dipendente pubblico, anche regionale, rientrerebbe nella materia "ordinamento civile", di competenza esclusiva del legislatore nazionale, la cui disciplina deve essere uniforme su tutto il territorio nazionale, mentre la clausola risolutiva avrebbe applicazione nel solo territorio della Regione.

Quanto all'art. 21 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri lo ritiene in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost. e con l'art. 6 dello statuto speciale regionale, poiché avrebbe introdotto un istituto giuridico nuovo nell'ambito della previdenza sociale, materia di competenza esclusiva del legislatore statale, rispetto alla quale la Regione ha una competenza statutaria meramente attuativa e integrativa; nonché con l'art. 81 Cost., poiché non sarebbe stata prevista idonea copertura finanziaria della spesa derivante dalla sua applicazione.

2.- L'art. 12, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016 è stato abrogato dall'art. 9, comma 2, lettera c), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 9 (Funzioni onorifiche delle sopresse Province e altre norme in materia di enti locali, Centrale unica di committenza regionale, personale del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale, trasporti e infrastrutture), con effetto satisfattivo del ricorrente e senza che la norma oggetto di censura di costituzionalità abbia mai avuto applicazione, poiché la legge abrogatrice è entrata in vigore il 27 aprile 2017, mentre, ai sensi dell'art. 59 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016, l'entrata in vigore dell'art. 12, oggetto di impugnativa, era stata differita al 1° giugno 2017.

Va, dunque, dichiarata la cessazione della materia del contendere in riferimento alla prima delle questioni prospettate, avente ad oggetto l'art. 12, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016 (sentenze n. 50 del 2017, n. 253 del 2016 e n. 32 del 2012).

3.- La questione relativa all'art. 21 della citata legge regionale è fondata.

La difesa della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si incentra sul preteso legittimo esercizio della propria competenza legislativa statutaria in materia di ordinamento degli uffici, nonché su quella attuativa e integrativa in materia di previdenza sociale, che avrebbe declinato i principi contenuti nella legislazione statale più recente, in base alla quale sono previsti incentivi previdenziali per favorire il ricambio generazionale.

In particolare, la Regione ritiene di aver dato attuazione ai principi di cui all'art. 1, comma 284, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» e all'art. 41 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), nonché, con specifico riferimento al pubblico impiego, all'art. 17, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

La norma censurata sembrerebbe porsi nell'alveo di una consolidata tendenza dell'ordinamento, volta a favorire un graduale avvicendamento occupazionale mediante l'apertura di prospettive di nuove assunzioni derivanti dalla proporzionale riduzione dei rapporti di lavoro esistenti con lavoratori anziani.

Secondo il ricorrente una siffatta disciplina involve profili, di competenza statale, relativi alla materia della previdenza sociale.

Orbene, la corresponsione da parte dell'amministrazione dei contributi riferiti alla prestazione a tempo pieno a fronte di un lavoro part-time, sganciando l'onere contributivo dalla

retribuzione, interessa sicuramente la materia previdenziale di competenza statale in maniera non meramente marginale, come invece sostenuto dalla difesa della Regione; la norma censurata pone, infatti, un istituto peculiare non conforme, nell'attuale disciplina del pubblico impiego, alla ripartizione degli oneri previdenziali, con conseguente incisione della competenza statale in materia.

L'argomento della difesa della Regione, secondo cui l'assetto delineato dall'art. 21 della legge regionale in questione sarebbe già presente come principio nell'ordinamento, quand'anche fondato, non varrebbe comunque a consentire l'esercizio da parte della Regione della funzione legislativa in materia, che le è attribuita solo quale funzione integrativa-attuativa, rispetto alla quale eccede l'intervento legislativo in questione.

Pertanto va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 21 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016, limitatamente alle parole: «; contestualmente l'amministrazione di appartenenza provvede, per tale personale e per il corrispondente periodo, al versamento dei contributi di previdenza e quiescenza riferiti al rapporto di lavoro a tempo pieno».

Rimane assorbita la censura relativa alla violazione dell'art. 81 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 18 (Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale), limitatamente alle parole: «; contestualmente l'amministrazione di appartenenza provvede, per tale personale e per il corrispondente periodo, al versamento dei contributi di previdenza e quiescenza riferiti al rapporto di lavoro a tempo pieno»;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 4, primo comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e all'art. 117, secondo comma, lettera 1), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giulio PROSPERETTI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 marzo 2018.

Sentenza: 6 febbraio 2018, n. 40

Materia: pubblico impiego

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Parametri invocati: artt. 3, 51, 97 della Costituzione

Ricorrente: Tribunale ordinario di Cagliari, sez. lavoro

Oggetto: art.6, comma 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 29 maggio 2007 n.2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione), come modificato dall'art. 3, comma 22, della legge della Regione autonoma Sardegna 5 marzo 2008, n.3 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione) e dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 agosto 2011 n.16 (Norme in materia di organizzazione e personale).

Esito: illegittimità costituzionale della questione sollevata

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi:

Il tribunale ordinario di Cagliari, sez. lavoro, solleva questione di legittimità costituzionale in relazione all'art.6, comma 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 29 maggio 2007 n.2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione), come modificato dall'art. 3, comma 22, della legge della Regione autonoma Sardegna 5 marzo 2008, n.3 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione) e dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 agosto 2011 n.16 (Norme in materia di organizzazione e personale), con riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione.

La norma impugnata prevede la possibilità, con la sola esclusione dei dirigenti, per il personale dipendente a tempo indeterminato in servizio alla data del 28 settembre 2006 dell'Hydrocontrol, una s.c.a r.l. con partecipazione regionale pari al 35 per cento del capitale sociale che svolge attività di ricerca e formazione per il controllo dei sistemi idrici, nonché per il personale della Sigma-Invest s.p.a. in servizio alla data di messa in liquidazione della società, di chiedere l'assegnazione all'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna o all'ARPAS (Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna).

Le agenzie assegnatarie, a seguito della richiesta, provvedono all'assorbimento dei lavoratori, nel rispetto delle norme vigenti in materia e compatibilmente con le disponibilità di bilancio e di dotazione organica, secondo l'inquadramento disposto dall'art. 2112 del Codice civile che disciplina il trasferimento d'azienda.

Tale disposizione è ritenuta da parte del giudice rimettente in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, poiché l'inquadramento nei ruoli della Regione Sardegna avviene con conservazione sia della qualifica che del compenso spettante nell'ente di provenienza.

Tale assegnazione si verificherebbe, inoltre, senza una pubblica e previa selezione concorsuale, necessaria per tutti i pubblici dipendenti e sarebbe riservata al personale in servizio presso Hydrocontrol scarl e Sigma-Invest s.p.a.

Il giudice rimettente sostiene inoltre la violazione dell'art. 51, primo comma, della Costituzione, poiché l'opportunità consentita ai dipendenti delle suddette società costituirebbe un privilegio rispetto ad eventuali altri aspiranti e lederebbe il principio dell'accesso ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza, nonché l'art. 97, quarto comma, della Costituzione.

L'assunzione del personale secondo la procedura prevista dalla legge impugnata rappresenterebbe, infatti, una deroga al principio del pubblico concorso, che deve essere rispettato per le assunzioni presso le pubbliche amministrazioni.

Preliminarmente la Corte si pronuncia sulle questioni di ammissibilità delle questioni proposte dalla difesa regionale.

Quest'ultima aveva infatti innanzitutto lamentato la carente ricostruzione normativa operata dal giudice e in particolare l'omessa considerazione della legge della regione autonoma Sardegna 6 dicembre 2006 n. 19 (Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici); tale intervento legislativo avrebbe infatti indicato la ratio della norma censurata, ossia quella di garantire all'ente di destinazione le dotazioni di personale necessarie a far fronte alle proprie esigenze lavorative.

La difesa regionale aveva poi sostenuto l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza: la questione infatti sarebbe diventata rilevante solo qualora fosse stata accolta la domanda relativa al licenziamento intimato da Hydrocontrol scarl, nel frattempo impugnato dai ricorrenti, che ne avevano sostenuto l'illegittimità e l'inefficacia.

Secondo il Giudice costituzionale, tuttavia, il riferimento alla legge regionale n.19/2006, incluso semplicemente nell'incipit della disposizione, si riferisce alle disposizioni istitutive dell'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna e che ne avevano disciplinato le funzioni.

Dal momento che tuttavia tale previsione non interviene in alcun modo sull'ambito applicativo della disposizione censurata, né influisce sulla rilevanza della relativa questione di legittimità costituzionale, l'eccezione della difesa regionale, intesa a dimostrare lo scopo e la ragionevolezza della norma impugnata attiene non all'ammissibilità, bensì al merito della questione.

Parimenti, la Consulta ritiene infondata l'eccezione di inammissibilità sotto il profilo dell'irrelevanza delle questioni proposte; la Corte non rinviene alcuna pregiudizialità nell'esito dell'impugnazione del licenziamento rispetto alla domanda di accertamento dell'avvenuto passaggio alla Regione, risalente al 2006.

Il rapporto di lavoro con la società Hydrocontrol, infatti, doveva risalire a tale anno e nello specifico alla data del 28 settembre 2006, poiché la norma censurata indica i beneficiari nel personale dipendente a tempo indeterminato del Centro, esclusi i dirigenti, e pertanto la prosecuzione del rapporto di lavoro successiva è estranea ai requisiti previsti ai fini del passaggio nei ruoli regionali.

Al contrario a suo avviso tale accertamento dovrebbe precedere quello attinente alla legittimità del licenziamento, poiché dall'accoglimento di tale domanda deriverebbe l'inefficacia del licenziamento medesimo.

La difesa regionale aveva sostenuto anche l'erroneità dei presupposti interpretativi, poiché i ricorrenti a suo avviso non avrebbero posseduto i requisiti necessari al passaggio dei ruoli regionali, in quanto in data 28 settembre 2006 essi non avrebbero avuto una posizione assimilabile a quella dei titolari di rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Anche questa eccezione viene dichiarata infondata dalla Corte, in forza di sentenze passate in giudicato che hanno accertato l'esistenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato risalente ad un momento antecedente al 28 settembre 2006.

Ulteriori argomenti a difesa della Regione attengono alla mancanza di disponibilità di bilancio, alla saturazione delle dotazioni organiche e all'inammissibilità delle questioni a causa del mancato esperimento del tentativo di interpretazione conforme alla Costituzione.

A queste ultime eccezioni la Corte replica sotto il primo profilo rilevando come tale affermazione non sia stata accompagnata da alcun elemento concreto di riscontro e che, contrariamente a quanto affermato dalla Regione Sardegna, l'ordinanza di rimessione aveva rinvenuto la presenza di tutti i requisiti richiesti dalla norma censurata ai fini del passaggio nei ruoli regionali; con riferimento alla possibilità di interpretare la norma in modo conforme ai principi costituzionali, la Corte afferma che, nonostante i tentativi della Regione di giustificare la deroga al principio del pubblico concorso a fronte del contesto emergenziale che avrebbe determinato l'intervento legislativo e che ne avrebbe costituito anche la *ratio* principale, i rilievi opposti

avrebbero il solo scopo di contestare le censure del rimettente e atterrebbero pertanto non all'ammissibilità della questione ma al merito della questione, che risulta infondata.

L'art. 6, comma 8, della legge regionale sarda n. 2/2007, che consente il passaggio di dipendenti da soggetti privati ad enti pubblici senza ricorrere ad una previa selezione tramite pubblico concorso e non indica le motivazioni che giustificerebbero la deroga, permettendo l'accesso dei dipendenti delle società sopra citate senza alcuna forma di selezione e senza prevedere né condizioni per le modalità di assunzione di tali dipendenti né il ricorso ad una concorsualità "attenuata" risulta pertanto lesivo dell'art. 97, quarto comma, della Costituzione.

La Corte ricorda che la necessità del pubblico concorso è stata stabilita da giurisprudenza costituzionale proprio con riferimento a disposizioni legislative che prevedevano il passaggio automatico all'amministrazione pubblica di personale proveniente da società *in house* o di società o associazioni private e che anche il trasferimento da una società partecipata dalla Regione alla Regione medesima o ad un altro soggetto pubblico regionale realizza un indebito privilegio a favore dei soggetti beneficiari di un simile meccanismo, che deve pertanto ritenersi lesivo dell'art. 97 (sent. 7/2015).

Inoltre, la possibilità di derogare al principio del concorso pubblico deve essere rigorosamente limitata, poiché eventuali deroghe sono consentite solo quando funzionali al buon andamento dell'amministrazione e se giustificate da particolari e straordinarie esigenze di pubblico interesse.

Nel caso di specie, invece, la norma impugnata non offre indicazioni a questo proposito, essendo del tutto irrilevante il modo in cui il personale di entrambe le società è stato reclutato, non essendo richieste né modalità di inserimento specifiche nell'Agenzia regionale, né meccanismi di verifica dell'attività professionale precedentemente svolta.

Infine, non sono neppure definiti limiti percentuali all'assunzione senza concorso (sentenze nn. 151/2012 e 167/2013).

Non risulta altresì ravvisabile neanche l'eccezionalità o emergenzialità del contesto che, secondo quanto sostenuto dalla difesa regionale, avrebbe portato a tale deroga, stante il lasso di tempo esistente tra il momento in cui sarebbe sorta l'esigenza di dotazione di personale e il momento dell'effettivo passaggio nei ruoli regionali dei lavoratori coinvolti.

Rileva invece che originariamente la legge regionale Sardegna n. 2/2007 avesse previsto la selezione concorsuale e che la stessa fosse stata in seguito rimossa dalla l.r. Sardegna n. 3/2008 e poi sostituita dalla l.r. Sardegna n. 16/2011, che richiama espressamente l'art. 2112 c.c. sul trasferimento d'azienda.

Dalla violazione dell'art. 97 Costituzione deriva anche il contrasto con gli altri parametri costituzionali citati dal rimettente, poiché è il concorso che consente, in diretta attuazione degli artt. 3 e 51 della Costituzione, l'accesso agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza (sent. 251/2017).

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 8, della l.r. Sardegna n. 2/2007, come modificato dall'art. 3, comma 22, della l.r. Sardegna n. 3/2008 e dall'art. 3 della l.r. Sardegna n. 16/2011.

Impiego pubblico - Personale non dirigenziale di Hydrocontrol scarl, alla data del 28 settembre 2006, e di Sigma-Invest spa, alla data della messa in liquidazione - Assegnazione, previa domanda, all'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna o all'ARPAS. - Legge della Regione autonoma Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2007)» art. 6, comma 8, come modificato dall'art. 3, comma 22, della legge della Regione autonoma Sardegna 5 marzo 2008, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2008)», e dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale). - (T-180040) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.10 del 7-3-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2007)» – come modificato dall'art. 3, comma 22, della legge della Regione autonoma Sardegna 5 marzo 2008, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2008)», e dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale), promosso dal Tribunale ordinario di Cagliari, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra S. M. ed altri e Regione autonoma Sardegna ed altra, con ordinanza del 5 ottobre 2016, iscritta al n. 27 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nella udienza pubblica del 6 febbraio 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato;

udito l'avvocato Alessandra Camba per la Regione autonoma Sardegna.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 16 ottobre 2016, il Tribunale ordinario di Cagliari, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, e 97, quarto comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2007)», come modificato dall'art. 3, comma 22, della legge della Regione autonoma Sardegna 5 marzo 2008, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2008)», e dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale).

La disposizione censurata prevede che «Per l'esercizio delle funzioni di cui alla legge regionale 6 dicembre 2006, n. 19 (Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici) e alla legge regionale 18 maggio 2006, n. 6 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna - ARPAS), il personale dipendente a tempo indeterminato, esclusi i dirigenti, alla data del 28 settembre 2006, del centro di ricerca e formazione per il controllo dei sistemi idrici - Hydrocontrol - società consortile a responsabilità limitata ed il personale, esclusi i dirigenti, della Sigma-Invest in servizio alla data di messa in liquidazione della società stessa può chiedere l'assegnazione all'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna o all'ARPAS, che provvedono, nel rispetto delle norme vigenti in materia e compatibilmente con le disponibilità di bilancio e di dotazione organica.

L'inquadramento è disposto secondo la disciplina dell'articolo 2112 del Codice civile».

Ad avviso del giudice a quo, la disposizione censurata violerebbe l'art. 3 Cost., perché sarebbe irragionevolmente consentito al solo personale in servizio presso Hydrocontrol scarl (oltre che a quello di Sigma-Invest spa) di essere inquadrato nei ruoli della Regione e di beneficiare della conservazione della qualifica e del trattamento economico in atto presso l'ente di provenienza,

prescindendo dalla selezione concorsuale pubblica, che s'impone per la generalità dei pubblici dipendenti.

Sarebbe altresì violato l'art. 51, primo comma, Cost., in quanto la disposizione in esame, privilegiando il personale delle due società private indicate rispetto ad altri aspiranti, non permetterebbe a tutti i cittadini di accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza.

Infine, sarebbe violato l'art. 97, quarto comma, Cost., poiché tali modalità del passaggio del suddetto personale costituirebbero una deroga al principio del concorso pubblico, al quale debbono conformarsi le procedure di assunzione presso le pubbliche amministrazioni.

2.– In via preliminare, devono essere esaminati alcuni profili che attengono all'ammissibilità delle questioni.

2.1.– La difesa regionale deduce, innanzitutto, l'incompleta ricostruzione del quadro normativo, per l'omessa considerazione della legge della Regione autonoma Sardegna 6 dicembre 2006, n. 19 (Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici) e delle funzioni dalla stessa disciplinate.

Tale intervento legislativo indicherebbe la ratio della disposizione censurata, volta ad assicurare, nella fase di avvio, le necessarie dotazioni di personale dell'ente regionale di destinazione.

Il richiamo alla legge regionale n. 19 del 2006, contenuto nell'incipit della disposizione censurata, va riferito, più specificamente, a quelle disposizioni che hanno istituito l'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna e ne hanno disciplinato le funzioni.

Peraltro, tale previsione non modifica l'ambito applicativo della disposizione censurata, né influisce sulla rilevanza della relativa questione di legittimità costituzionale.

Il rilievo della difesa regionale – in quanto volto a dimostrare la ragionevolezza e la legittimità della disposizione censurata in considerazione delle sue finalità – attiene al merito della questione, e non alla sua ammissibilità.

2.2.– Neppure è fondata l'eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.

Ad avviso della difesa regionale, l'applicazione della disposizione censurata presupporrebbe il previo accertamento dell'illegittimità e dell'inefficacia del licenziamento, intimato da Hydroncontrol scrl e impugnato dai ricorrenti.

A suo avviso, solo in caso di accoglimento di questa domanda sarebbe necessario fare applicazione dell'art. 6, comma 8, e la questione diverrebbe rilevante.

Tuttavia, la disposizione censurata individua la platea dei beneficiari nel «personale dipendente a tempo indeterminato, esclusi i dirigenti, alla data del 28 settembre 2006, del centro di ricerca e formazione per il controllo dei sistemi idrici - Hydrocontrol».

Il rapporto di lavoro con questa società doveva, quindi, esistere ed essere efficace a quella data. La successiva prosecuzione del rapporto risulta estranea ai requisiti previsti dalla disposizione censurata ai fini del passaggio nei ruoli regionali.

Pertanto, l'esito dell'impugnazione del licenziamento non è pregiudiziale alla domanda di accertamento dell'avvenuto passaggio alla Regione sin dal 2006.

Viceversa, questo accertamento precede quello sulla legittimità del licenziamento, in quanto dall'accoglimento di tale domanda discenderebbe l'inefficacia dello stesso licenziamento.

2.3.– La difesa regionale eccepisce, inoltre, l'erroneità dei presupposti interpretativi.

In primo luogo, deduce che i ricorrenti sarebbero privi dei requisiti richiesti ai fini del passaggio nei ruoli regionali poiché alla data del 28 settembre 2006, prevista dalla disposizione regionale censurata, la loro posizione non sarebbe stata assimilabile a quella dei titolari di rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Tale assunto si rivela infondato, alla luce delle sentenze, espressamente indicate dal rimettente e passate in giudicato, che hanno accertato l'esistenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato dei ricorrenti sin da epoca antecedente al 28 settembre 2006.

2.3.1.– In secondo luogo, la difesa regionale contesta la mancanza di disponibilità di bilancio e l'intervenuta saturazione delle dotazioni organiche.

Al riguardo l'ordinanza di rimessione afferma espressamente che nel caso in esame risultano soddisfatti tutti i requisiti previsti dalla disposizione censurata ai fini del passaggio nei ruoli regionali.

Né, d'altra parte, l'affermazione della difesa regionale risulta accompagnata da alcun concreto elemento di riscontro.

2.4.– Infine, la Regione autonoma Sardegna eccepisce l'inammissibilità delle questioni per il mancato esperimento del tentativo di interpretazione conforme a Costituzione.

La difesa regionale deduce in particolare che la finalità perseguita con l'adozione della disposizione censurata sarebbe stata quella di consentire l'immediata operatività dell'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna, evitando soluzioni di continuità nell'esercizio delle sue funzioni.

Inquadrata in questo contesto, sarebbe possibile un'interpretazione della disposizione conforme ai principi costituzionali.

Gli argomenti della difesa regionale, volti ad evidenziare la ratio dell'intervento legislativo in esame ed il contesto "emergenziale" che lo avrebbe determinato, indicano le ragioni che, a suo avviso, giustificherebbero la deroga al principio generale del pubblico concorso.

Questi rilievi non offrono dunque un'interpretazione conforme ai principi costituzionali evocati, ma sono volti a contestare le censure del rimettente, relative alla denunciata irragionevolezza e alla violazione del principio del pubblico concorso.

Essi non attengono, pertanto, all'ammissibilità della questione, ma al merito.

3.– Nel merito la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 8, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 2 del 2007 è fondata.

3.1.– In relazione al principio del concorso (art. 97, quarto comma, Cost.) questa Corte ha ripetutamente affermato che la selezione concorsuale costituisce la forma generale ed ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare efficienza, buon andamento ed imparzialità.

La necessità del concorso pubblico è stata ribadita con specifico riferimento a disposizioni legislative che prevedevano il passaggio automatico all'amministrazione pubblica di personale di società in house, ovvero di società o associazioni private; è stato altresì specificato che il trasferimento da una società partecipata dalla Regione alla Regione stessa o ad altro soggetto pubblico regionale si risolve in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo, in violazione dell'art. 97 Cost. (sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 del 2013, n. 62 del 2012, n. 310 e n. 299 del 2011, n. 267 del 2010, n. 363 e n. 205 del 2006).

Sulla base di tali principi, l'art. 6, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2007 – che stabilisce il passaggio di dipendenti da soggetti privati ad enti pubblici, senza il previo esperimento di un concorso pubblico e senza indicare le ragioni giustificatrici della deroga – risulta lesivo dell'art. 97, quarto comma, Cost.

La disposizione censurata consente infatti l'accesso dei dipendenti di due società private nei ruoli regionali, senza alcuna forma di selezione, neppure a concorsualità "attenuata", e senza stabilire alcuna condizione in ordine alle modalità di assunzione di tali dipendenti.

D'altra parte, la deroga al principio del concorso non risulta giustificata dalla necessità di far fronte a peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico.

Va ribadito che «la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (sentenze n. 110 del 2017 e n. 90 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 217 e n. 51 del 2012, n. 310 del 2011, n. 150 e n. 9 del 2010, n. 293 e n. 215 del 2009, n. 363, n. 205 e n. 81 del 2006).

La disposizione censurata non fornisce indicazioni circa le condizioni di ammissibilità della deroga al principio del concorso pubblico. In base ad essa è irrilevante il modo in cui il personale delle due società private è stato reclutato, né vengono richieste specifiche modalità di inserimento nell'Agenzia regionale.

Non è previsto alcun meccanismo di verifica dell'attività professionale svolta in precedenza, né sono stabiliti limiti percentuali all'assunzione in assenza di concorso (sentenze n. 167 del 2013, n. 51 del 2012, n. 108 del 2011 e n. 225 del 2010).

Infine, non è ravvisabile neppure il contesto di carattere eccezionale, o addirittura emergenziale, dedotto dalla difesa regionale, tenuto conto tra l'altro del distacco temporale tra l'epoca in cui sarebbero sorte le esigenze di dotazione di personale e quella dell'effettivo passaggio dei lavoratori nei ruoli regionali.

È rilevante che, nella sua originaria versione, quella della legge reg. Sardegna n. 2 del 2007, la disposizione in esame prevedeva la selezione concorsuale, che è stata in seguito eliminata dalla legge regionale n. 3 del 2008, per essere poi sostituita ed integrata dalla legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 con il richiamo alla disciplina stabilita dall'art. 2112 del codice civile per il trasferimento d'azienda.

3.2.– La violazione della regola generale del concorso di cui all'art. 97 Cost. determina, altresì, il contrasto con gli altri parametri costituzionali evocati dal rimettente.

In diretta attuazione degli artt. 3 e 51 Cost., è il concorso a consentire, infatti, ai cittadini di accedere ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza (sentenze n. 251 del 2017 e n. 37 del 2015).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2007)», come modificato dall'art. 3, comma 22, della legge della Regione autonoma Sardegna 5 marzo 2008, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2008)», e dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 marzo 2018.

Sentenza: 9 gennaio 2018, n. 49

Materia: finanza pubblica

Parametri invocati: art. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione anche in riferimento all'art. 29, comma 1, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208) ed all'art. 39, comma 1, della legge Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 della legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare)

Esito:

- illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 della legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare);

- illegittimità costituzionale delle residue disposizioni della medesima legge reg. n. 16 del 2017 in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale)

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'intera legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare), nonché, specificamente, gli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 della medesima legge, per violazione degli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, anche in riferimento all'art. 29, comma 1, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208) ed all'art. 39, comma 1, della legge Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo).

Con il primo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la tardiva approvazione del rendiconto 2013 da parte della Regione Abruzzo, avvenuta a distanza di anni con la legge impugnata, la renderebbe di per sé illegittima.

Tale ritardo integrerebbe la lesione degli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., e delle norme interposte che fissano la scadenza al 30 giugno dell'anno successivo all'esercizio interessato.

Con il secondo motivo di ricorso, sebbene siano impugnati specificamente gli artt. 8, 9, 10, 11 e 12 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017, il ricorrente sostiene che la legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 nel suo complesso e nella sua interezza pregiudichi «ulteriormente l'equilibrio finanziario della Regione Abruzzo» e finisca anche «per alterare in modo ancor più grave le disfunzioni accertate per gli anni precedenti», in violazione dei richiamati artt. 81, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost.

L'illegittimità costituzionale del rendiconto 2013 deriverebbe, quindi, dalla sua non conformità ai «principi fondamentali» in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, applicabili alla fattispecie *ratione temporis*.

In sintesi, il ricorrente lamenta l'inattendibilità dei conti, a partire dalla rappresentazione del risultato di amministrazione, imputando alla Regione l'ostinazione nel non provvedere a ripristinare un corretto ciclo di bilancio, adottando un'effettiva e completa operazione di trasparenza sui conti regionali (innanzi tutto mediante un corretto riaccertamento delle partite contabili pregresse).

La difesa regionale resiste al ricorso evidenziandone l'infondatezza con riferimento alla censura di tardività nell'approvazione del rendiconto generale per l'anno 2013, poiché il termine del 30 giugno non avrebbe potuto essere inteso in maniera perentoria, tale da precludere categoricamente la possibilità di adozione di un successivo provvedimento in merito.

Ne consegue l'inesattezza delle conclusioni del Governo nazionale in ordine alla decadenza rispetto all'approvazione del rendiconto regionale. Un'approvazione tardiva dei documenti contabili di rendicontazione, infatti, non avrebbe potuto ritenersi preclusa, visto che né l'art. 39 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2002, concernente l'ordinamento contabile regionale, né la normativa statale applicabile alla fattispecie in disamina attribuiscono ad altri soggetti la competenza in materia di approvazione dei rendiconti in caso di mancato rispetto del termine de quo.

Il giudice delle leggi ha dichiarato l'infondatezza delle censure con riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. e in relazione alla legge reg. n. 3 del 2002 e al d.lgs. n. 76 del 2000 circa il superamento del termine di legge per l'emanazione della legge di approvazione del rendiconto. Sebbene i termini per l'approvazione del rendiconto 2013 della Regione Abruzzo fossero, infatti, ampiamente scaduti, determinando ulteriori ritardi inerenti agli esercizi anteriori al 2013, il superamento del termine di legge, tuttavia, non fa venir meno il potere-dovere dell'amministrazione regionale di provvedere «*a un adempimento indefettibile quale l'approvazione del rendiconto. Infatti, il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie. Ne consegue che siffatta infondata preclusione paralizzerebbe, ove fosse applicata, la corretta gestione economico finanziaria degli esercizi successivi*».

Tale principio di continuità del bilancio è una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato» (ex plurimis, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi.

La Corte, tuttavia, non condivide l'altra eccezione della resistente, secondo cui sarebbe "ineludibile" la competenza della Regione in qualsiasi situazione di ritardo poiché le norme in materia non «*attribui[rebbero] ad altri soggetti [diversi dalla Regione] la competenza in materia di approvazione della legge di rendiconto*».

Al contrario, in presenza di reiterati e gravi ritardi nell'espletamento di funzioni primarie da parte dell'ente territoriale, l'ordinamento consente anche provvedimenti sostitutivi come, ad esempio, la predisposizione del rendiconto, sulla base del potere contemplato dall'art. 120, secondo comma, Cost.

Le questioni di legittimità costituzionale proposte con il secondo motivo di ricorso nei confronti degli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017, in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo e terzo comma, Cost., sono invece fondate.

Dal collegamento sistematico delle disposizioni impugnate emerge, scrive la Corte, un forte contrasto logico per la presenza contemporanea di: a) un "saldo positivo" risultante dalla sommatoria di fondo di cassa, residui attivi e passivi.

Nelle sue componenti la locuzione "saldo positivo" corrisponde specularmente al concetto di "risultato di amministrazione" come definito da norme risalenti e da quelle attualmente vigenti; b) residui perenti non reiscritti nell'esercizio interessato, malgrado la sua intervenuta conclusione e a

oltre tre anni dalla sua chiusura; c) un “disavanzo di amministrazione” assolutamente scollegato dalla sommatoria algebrica – prevista dalla legge – di residui attivi, passivi e del fondo di cassa.

Tale quadro rende le risultanze del bilancio consuntivo in contrasto con l’art. 81 Cost. poiché connotate da un insieme di dati numerici e di collegamenti normativi privi, nel loro complesso, di attendibilità e coerenza e insuscettibili di essere valutati come credibili, sufficientemente sicuri, non arbitrari o irrazionali (ex plurimis, sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966). In proposito la Corte ha affermato che l’«*elevata tecnicità degli allegati di bilancio e [...] la loro sofisticata articolazione deve essere necessariamente compensata – nel testo della legge di approvazione del rendiconto – da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge*» (sentenza n. 274 del 2017).

Tali caratteri non si riscontrano nella legge della Regione Abruzzo di approvazione del rendiconto 2013, che presenta una struttura normativamente e logicamente incongrua.

La Consulta sottolinea come l’evoluzione normativa in materia di finanza pubblica «*comporta che nelle leggi di approvazione del rendiconto delle Regioni, gli elementi basilari inerenti alla dimostrazione della situazione economico-finanziaria siano espressi con chiarezza e coerenza anche in rapporto alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori*».

In definitiva, la Corte, condivide le censure avanzate dall’Avvocatura generale dello Stato, secondo cui l’assenza di trasparenza nella rappresentazione della situazione economico-finanziaria della Regione collide con i parametri costituzionali indicati, ribadendo, in particolare, che il principio secondo cui la trasparenza dei conti *risulta elemento indefettibile* per avvicinare in senso democratico i cittadini all’attività dell’Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, è necessariamente servente al controllo retrospettivo dell’utilizzo dei fondi pubblici (sentenza n. 184 del 2016).

Bilancio e contabilità pubblica - Approvazione del rendiconto generale per l'esercizio 2013. - Legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare). - (T-180049) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.10 del 7-3-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l’esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare) e, in particolare, degli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-22 maggio 2017, depositato in cancelleria il 29 maggio 2017 e iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2017.

Visto l’atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell’udienza pubblica del 9 gennaio 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l’avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013, conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare), in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, e in relazione all'art. 29, comma 1, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), e all'art. 39, comma 1, della legge Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo).

Il ricorrente ha altresì impugnato, specificamente, gli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 di tale legge in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., anche in riferimento ai «principi fondamentali» in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in quanto, per le ragioni già esposte nella sentenza della Corte costituzionale n. 89 del 2017, detta legge nel suo complesso e con le disposizioni sopra richiamate pregiudicherebbe ulteriormente l'equilibrio finanziario della Regione Abruzzo e finirebbe anche per alterare in modo ancor più grave le disfunzioni accertate per gli anni precedenti.

1.1.– Con il primo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la tardiva approvazione del rendiconto 2013 da parte della Regione Abruzzo, avvenuta a distanza di anni con la legge impugnata, la renderebbe di per sé illegittima. Tale ritardo integrerebbe la lesione degli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., e delle norme interposte che fissano la scadenza al 30 giugno dell'anno successivo all'esercizio interessato.

Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna specificamente gli artt. 8, 9, 10, 11 e 12 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017, denunciando il loro contrasto con l'art. 81 Cost. e, in particolare, con il quarto comma dello stesso, nonché con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di sistema contabile dello Stato, con l'art. 117, terzo comma, Cost. (con riguardo ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica), nonché con le «fonti interposte, rappresentate dai principi di coordinamento della finanza pubblica emanati dal legislatore statale, nei quali, appunto, sono ravvisabili limitazioni ai saldi dei bilanci regionali (in tal senso, in particolare, le sentenze n. 70 del 2012 e n. 115 del 2012)».

Sebbene con riferimento alla seconda questione la censura sia rivolta a specifici articoli, il ricorrente sostiene che la legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 nel suo complesso e nella sua interezza pregiudichi «ulteriormente l'equilibrio finanziario della Regione Abruzzo» e finisca anche «per alterare in modo ancor più grave le disfunzioni accertate per gli anni precedenti», in violazione dei richiamati artt. 81, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost.

L'illegittimità costituzionale del rendiconto 2013 deriverebbe, quindi, dalla sua non conformità ai «principi fondamentali» sopra illustrati in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, applicabili alla fattispecie *ratione temporis*.

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura inoltre la legge regionale impugnata per il fatto che «all'art. 11, approvando la tabella Residui perenti ed economie vincolate 2013, riconosce gli importi delle economie riprogrammate, oggetto di rilievo della Corte dei Conti, e, all'art. 12, rileva un disavanzo effettivo che include l'importo dell'anticipazione di liquidità, sebbene non sia rappresentato nel conto finanziario».

In sintesi, il ricorrente lamenta l'inattendibilità dei conti, a partire dalla rappresentazione del risultato di amministrazione, imputando alla Regione l'ostinazione nel non provvedere a ripristinare un corretto ciclo di bilancio, adottando un'effettiva e completa operazione di trasparenza sui conti regionali (innanzi tutto mediante un corretto riaccertamento delle partite contabili pregresse).

1.2.– Con riguardo alla tempistica di approvazione del rendiconto generale per l'anno 2013, la Regione Abruzzo evidenzia che il termine del 30 giugno non potrebbe essere inteso in maniera perentoria, tale da precludere categoricamente la possibilità di adozione di un successivo provvedimento in merito e non potrebbe, quindi, comportare alcuna decadenza rispetto all'approvazione del rendiconto regionale; in nessun caso, comunque, potrebbe ritenersi preclusa un'approvazione tardiva dei documenti contabili di rendicontazione, visto che né l'art. 39 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2002, concernente l'ordinamento contabile regionale, né la normativa statale applicabile alla fattispecie in disamina attribuiscono ad altri soggetti la competenza in materia di approvazione dei rendiconti in caso di mancato rispetto del termine de quo.

Secondo la Regione, nell'ipotesi in cui la legge regionale in esame venisse dichiarata incostituzionale per il solo motivo riguardante il mancato rispetto della data del «30 giugno dell'anno successivo», si creerebbe un'insostenibile situazione giuridica che, impedendo in termini assoluti di sanare, anche a posteriori, l'attività di rendicontazione, produrrebbe una paralisi senza via d'uscita per l'amministrazione regionale, con inevitabili ricadute anche sulla finanza pubblica.

La resistente evidenzia che le precedenti leggi regionali di approvazione del rendiconto, ancorché emanate oltre il medesimo termine, non sono state fatte oggetto d'impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Ad avviso della resistente, con la legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 essa avrebbe approvato il rendiconto 2013 in adesione alle indicazioni e alle richieste del giudice contabile, inserendo nel disavanzo sia le maggiori spese da riprogrammazione sia l'anticipazione di liquidità.

Secondo la Regione Abruzzo, non potrebbe che ribadirsi quanto già evidenziato in ordine al fatto che il rendiconto 2013, a differenza di quanto si legge nella sentenza di questa Corte n. 89 del 2017, non chiuda con un avanzo di amministrazione, bensì con un disavanzo di 770 milioni di euro, maggiore rispetto al disavanzo di 538 milioni di euro, antecedente alla parifica della Corte dei conti.

Da un esame più analitico delle risultanze del giudizio di parifica della Corte dei conti, sarebbe possibile ricavare che la sezione regionale di controllo, con riferimento al rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio 2013, abbia espressamente escluso dalla regolarità contabile il saldo finanziario positivo, di cui al prospetto contenuto nell'art. 10 della proposta di legge di approvazione del rendiconto stesso, pari a euro 1.184.286.519,66, limitatamente alle voci dei residui attivi e passivi, nei capitoli e per gli importi riportati negli allegati A, B, C e D.

Aggiunge inoltre che, in ossequio anche ai principi espressi dalla Corte costituzionale, la Regione Abruzzo avrebbe altresì proceduto all'approvazione della delibera di ripartizione decennale del maggior disavanzo.

2.– La questione, proposta in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. e in relazione alla legge reg. n. 3 del 2002 e al d.lgs. n. 76 del 2000 circa il superamento del termine di legge per l'emanazione della legge di approvazione del rendiconto, non è fondata.

È vero – come affermato dal ricorrente – che i termini per l'approvazione del rendiconto 2013 della Regione Abruzzo sono ampiamente scaduti e che tale grave ritardo fa seguito a un'ulteriore serie di ritardi inerenti agli esercizi anteriori al 2013.

Il superamento del termine di legge, tuttavia, non consuma il potere-dovere dell'amministrazione regionale di provvedere a un adempimento indefettibile quale l'approvazione del rendiconto.

Infatti, il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie.

Ne consegue che siffatta infondata preclusione paralizzerebbe, ove fosse applicata, la corretta gestione economico-finanziaria degli esercizi successivi.

Invero, il richiamato principio di continuità del bilancio è una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto «collega gli esercizi

sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato» (ex plurimis, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi.

Non può essere tuttavia condivisa l'altra eccezione della resistente, secondo cui sarebbe "ineludibile" la competenza della Regione in qualsiasi situazione di ritardo poiché le norme in materia non «attribuirebbero ad altri soggetti diversi dalla Regione la competenza in materia di approvazione della legge di rendiconto».

Al contrario, in presenza di reiterati e gravi ritardi nell'espletamento di funzioni primarie da parte dell'ente territoriale, l'ordinamento consente anche provvedimenti sostitutivi come, ad esempio, la predisposizione del rendiconto, sulla base del potere contemplato dall'art. 120, secondo comma, Cost.

3.– Le questioni di legittimità costituzionale proposte con il secondo motivo di ricorso nei confronti degli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017, in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo e terzo comma, Cost., sono invece fondate.

Tali disposizioni prevedono rispettivamente: l'approvazione delle risultanze generali (art. 1); i residui emergenti a chiusura della gestione 2013 trasferiti a quella successiva (artt. 8 e 9); la sommatoria algebrica – pari a euro 1.184.286.519,66 – del fondo di cassa e dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2013, normativamente definita come «saldo finanziario positivo al 31.12.2013» (art. 10); la tabella «Residui perenti ed economie vincolate esercizio 2013» da riscrivere negli esercizi successivi per un totale di euro 1.780.412.392,28 (art. 11); il quadro riassuntivo della gestione finanziaria dell'esercizio finanziario 2013 «corredato della comunicazione di riepilogo delle riscossioni e dei pagamenti riportati nel conto giudiziale relativo all'esercizio finanziario 2013, da cui rileva un disavanzo effettivo di euro 770.134.872,62» (art. 12).

Dal loro collegamento – in particolare tra gli artt. 10, 11 e 12 – emerge un forte contrasto logico per la presenza contemporanea di: a) un "saldo positivo" risultante dalla sommatoria di fondo di cassa, residui attivi e passivi.

Nelle sue componenti la locuzione "saldo positivo" corrisponde specularmente al concetto di "risultato di amministrazione" come definito – senza soluzione di continuità – da norme risalenti e da quelle attualmente vigenti (come di seguito analiticamente indicate); b) residui perenti non riscritti nell'esercizio interessato, malgrado la sua intervenuta conclusione e a oltre tre anni dalla sua chiusura; c) un "disavanzo di amministrazione" assolutamente scollegato dalla sommatoria algebrica – prevista dalla legge – di residui attivi, passivi e del fondo di cassa.

Tale evidente aporia, unitamente alla dimensione dei residui attivi e passivi, dei residui perenti e delle cosiddette economie vincolate, rende le risultanze del bilancio consuntivo in contrasto con l'art. 81 Cost. poiché connotate da un insieme di dati numerici e di collegamenti normativi privi, nel loro complesso, di attendibilità e coerenza e insuscettibili di essere valutati come credibili, sufficientemente sicuri, non arbitrari o irrazionali (ex plurimis, sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966).

Nel loro complesso le risultanze degli artt. 10, 11 e 12 si manifestano oltretutto in modo ancipite, oscillando tra un segno di senso positivo (avanzo) e uno negativo (disavanzo), peraltro senza alcuna congruenza matematica tra le rappresentate oscillazioni. In proposito è stato affermato da questa Corte che l'«elevata tecnicità degli allegati di bilancio e la loro sofisticata articolazione deve essere necessariamente compensata – nel testo della legge di approvazione del rendiconto – da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge» (sentenza n. 274 del 2017).

Tali caratteri non si riscontrano nella legge della Regione Abruzzo di approvazione del rendiconto 2013, che presenta una struttura normativamente e logicamente incongrua.

Sul punto è necessaria un'ulteriore precisazione che si collega all'evoluzione della finanza pubblica anche in relazione alla riforma introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), la quale ha

rafforzato i parametri costituzionali attinenti all'equilibrio individuale dei conti appartenenti al settore pubblico allargato e al controllo dell'indebitamento (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.).

Tale evoluzione – che si è estrinsecata, in particolare per gli enti territoriali, in una complessa rete di norme attuative, tra le quali è bene ricordare la “legge organica”, il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e successive modifiche e integrazioni, nonché le leggi di stabilità e di bilancio succedutesi a partire da tale riforma – comporta che, nelle leggi di approvazione del rendiconto delle Regioni, gli elementi basilari inerenti alla dimostrazione della situazione economico-finanziaria siano espressi con chiarezza e coerenza anche in rapporto alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori.

In definitiva, la legge di approvazione del rendiconto – indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 – deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, tre elementi fondamentali: a) il risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri.

Infatti, il primo risultato chiarisce la situazione economico-finanziaria al termine dell'esercizio in modo comparabile a quella dell'anno precedente e a quella che sarà determinata per l'esercizio successivo. Il secondo enuclea – dal contesto complessivo di cui al precedente punto a) – le risultanze della gestione annuale integralmente imputabile agli amministratori in carica.

Il terzo fornisce il quadro pluriennale dell'indebitamento, consentendo una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all'equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate.

Tali elementi, indipendentemente dalla tecnicità degli allegati al bilancio, costituiscono appunto la necessaria attuazione degli evocati precetti costituzionali di natura finanziaria.

Se le esposte considerazioni avvalorano in modo stringente la non conformità a Costituzione delle norme impugnate, non può essere sottaciuto che la Regione svolge buona parte delle sue difese mediante obiezioni verso la precedente sentenza n. 89 del 2017 di questa Corte, sicché la complessità della vicenda e il tono delle contestazioni necessitano di articolate risposte, attraverso le quali sarà evidenziato anche il patente contrasto delle disposizioni regionali con il secondo e il terzo comma dell'art. 117 Cost.

3.1.– La prima obiezione riguarda una serie di eccentriche operazioni matematiche attraverso le quali la Regione Abruzzo arriva a sostenere:

a) che il risultato di amministrazione accertato nell'esercizio 2013 non sarebbe costituito dall'avanzo di euro 1.184.286.519,66 esposto all'art. 10 della legge impugnata, bensì dal disavanzo di euro - 770.134.872,62 esposto al successivo art. 12;

b) che detto risultato sarebbe «del tutto coerente con le istanze avanzate dal giudice contabile in sede di parifica» e che il saldo attivo di euro 1.184.286.519,66 sarebbe stato da questa Corte (con la sentenza n. 89 del 2017) e dal Presidente del Consiglio dei ministri «erroneamente considerato alla stregua di un risultato di amministrazione, mentre il relativo importo rappresent[erebbe] un risultato parziale antecedente alla determinazione delle economie vincolate (che è pari a 1.780.412.392,28).

Ne consegue, come già evidenziato, che il disavanzo finale (riportato nell'art. 12 della L.R. n. 16/17) è pari a - 770.134.872,62», mentre l'importo di euro 1.184.286.519,66, esposto all'art. 10 della legge impugnata rappresenterebbe un risultato parziale antecedente alla determinazione delle economie vincolate (che è pari a euro 1.780.412.392,28).

Nessuna di tali deduzioni può essere condivisa.

3.1.1.– Per quel che riguarda la pretesa “conformità di vedute” con la Corte dei conti, occorre anzitutto ricordare che oggetto del presente giudizio è un autonomo ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri e che spetta a questa Corte valutare la legittimità delle operazioni di bilancio oggetto del ricorso.

Del resto gli atti della magistratura contabile possono essere tenuti presenti solo nell’eventuale forma dell’accertamento compiuto sulle risultanze del progetto di rendiconto presentato dalla Regione (ex plurimis, sentenza n. 181 del 2015) e non certo ricavando arbitrariamente dalla relazione allegata alla parifica frasi “decontestualizzate” o pretese lacune.

È vero invece – al contrario di quanto ritenuto dalla Regione Abruzzo – che la Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Abruzzo, sia prima che dopo la decisione di parifica del rendiconto 2013, ha contestato una serie di irregolarità e di violazioni di legge sostanzialmente analoghe a quelle che avevano indotto precedenti accoglimenti di ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di bilanci e partite finanziarie della medesima Regione (il riferimento deve intendersi: alla sentenza n. 250 del 2013, con la quale questa Corte ha ritenuto illegittime le modalità di contabilizzazione dei residui perenti; alla sentenza n. 241 del 2013, con la quale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima la copertura di spese mediante la «riprogrammazione di economie di bilancio»; alla sentenza n. 192 del 2012, con la quale è stato censurato l’utilizzo, come strumento di copertura, della riprogrammazione di economie vincolate in difetto della previa approvazione del rendiconto dell’anno precedente).

In particolare nella delibera della Corte dei conti n. 230/2016/FRG del 24 novembre 2016, successiva a quella inerente alla parziale parifica del rendiconto 2013, la magistratura contabile ha accertato, tra l’altro, «il perseverare dei seguenti comportamenti contabili contra legem della Regione Abruzzo: – mancata adozione delle misure consequenziali alla parifica del rendiconto dell’esercizio 2012, che risulta l’ultimo consuntivo definitivamente approvato; – mancata definizione dell’esatto ammontare dei residui al 31.12.2014 e del riaccertamento straordinario degli stessi all’1.1.2015;; – mancata esatta definizione del saldo netto da finanziare e del disavanzo effettivo di gestione e, di conseguenza, mancata adozione del Piano di rientro nei termini previsti dalla normativa (decreto legislativo n. 118/2011); – mancata conseguente iscrizione, nel bilancio di previsione 2016, del disavanzo effettivo di gestione, risultante da procedure certe e definitive; – violazione reiterata dei principi a salvaguardia degli equilibri di bilancio e del principio di copertura delle spese».

Pur a fronte di una siffatta situazione, la Giunta regionale, con delibera n. 756 del 22 novembre 2016, ha riproposto il disegno di legge regionale relativo al rendiconto 2013 (poi approvato con la legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017), il quale recava immutate tutte le voci del precedente disegno di legge relativo al rendiconto 2013 oggetto di giudizio di parifica, ad eccezione dell’unica correzione recata alle economie vincolate, che passavano da 1,722 miliardi di euro a 1,780 miliardi di euro, e del peggioramento del preteso saldo negativo (successivamente confluito nell’art. 12 precedentemente richiamato), che passava da euro - 538.201.471,80 a euro - 770.134.872,62.

Peraltro, nel parificare solo parzialmente il rendiconto generale per l’esercizio 2012, la Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Abruzzo, con delibera n. 116/2014/PARI, aveva escluso dalla dichiarazione di regolarità i residui attivi e passivi provenienti dagli esercizi precedenti (rispettivamente pari a euro 2.458.083.450,07 e a euro 1.570.713.130,92), nonché i residui perenti e le economie vincolate che allora riportavano un valore pari a euro 1.688.149.343,03.

Aveva conclusivamente invitato la Regione ad adoperarsi per riallineare il ciclo di bilancio a una tempistica conforme a normativa e a utilizzare gli istituti dell’asestamento di bilancio e del riaccertamento annuale dei residui, oltre che a procedere e concludere il riaccertamento dei residui attivi e passivi avviato nel 2013, provvedendo, alla luce del medesimo, all’esatta quantificazione del saldo finanziario positivo e del disavanzo effettivo di gestione.

Ciò al fine di «iscrivere, nel primo bilancio preventivo utile, il disavanzo effettivo di gestione risultante da procedure certe e definitive».

3.1.2.– Quanto alla pretesa correzione del risultato di amministrazione di cui all’impugnato art. 10 con le economie vincolate, che sarebbe alla base delle apodittiche cifre esposte al successivo art. 12, la singolare deduzione della parte convenuta urta contro molteplici basilari principi della contabilità pubblica.

La prima regola violata è quella che determina il risultato di amministrazione attraverso il saldo algebrico tra residui attivi, passivi e fondo di cassa: l’art. 42, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 ribadisce tale principio, prescrivendo che «Il risultato di amministrazione è accertato con l’approvazione del rendiconto della gestione dell’ultimo esercizio chiuso, ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi».

In senso analogo, l’art. 186 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), prescrive per gli enti locali che «[i]l risultato contabile di amministrazione è accertato con l’approvazione del rendiconto dell’ultimo esercizio chiuso ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi».

In tale contesto – anteriore alla riforma contabile entrata in vigore successivamente al 2013 – le cosiddette economie riprogrammabili devono trovare allocazione nei residui attivi, limitatamente ai cespiti vincolati eventualmente ancora non riscossi, e nei residui passivi, per le somme accertate in entrata e ancora non utilizzate in relazione alle quali persiste uno specifico vincolo di legge.

Tardivo e fuorviante appare il loro inserimento tra i residui perenti, a esercizio già concluso e in assenza di una loro reinscrizione in bilancio (che sarebbe peraltro consentita solo nel caso di sussistenza di un vero e specifico vincolo di legge).

Ulteriore aporia delle argomentazioni regionali riguarda l’asserita facoltà di esprimere un risultato di amministrazione senza la previa indicazione analitica dei residui attivi e passivi, dei relativi crediti e debiti, dei loro titolari e delle ragioni giuridiche dei rapporti creditori e debitori.

Analogo rilievo investe la pretesa di iscrivere le economie vincolate senza la previa dimostrazione della loro inerenza alla disponibilità di cespiti effettivi e alla persistenza dello specifico vincolo legislativo alla loro utilizzazione.

Infatti, l’impiego di partite di spesa confluite in economie di precedenti esercizi «è impossibile senza l’accertamento delle risorse dedicate e la sussistenza di impegni od obbligazioni passive afferenti alla specifica utilizzazione di tali risorse».

Dunque, la irrituale “riprogrammazione” viene concretamente a collidere con il principio di equilibrio del bilancio, incrementando indebitamente la spesa e, conseguentemente, i preesistenti squilibri» (sentenza n. 89 del 2017).

Più in generale, in tema di fondi vincolati, è stato precisato che «per vincoli formalmente attribuiti dall’ente si intendono quelli previsti dal principio applicato 9.2 del d.lgs. n. 118 del 2011, derivanti da “entrate straordinarie, non aventi natura ricorrente, accertate e riscosse cui l’amministrazione ha formalmente attribuito una specifica destinazione».

È possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se l’ente non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell’esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio”.

Infatti, la facoltà di imprimere uno specifico vincolo deriva dalla classificazione normativa (entrate straordinarie non aventi natura ricorrente) e dall’ulteriore requisito dell’assenza di disavanzi da ripianare. In definitiva, l’analitica classificazione delle somme vincolate non inficia il principio per cui, quand’anche non direttamente dipendente dalla legge, il vincolo deve trovare diretto presupposto nella stessa.

È anche evidente come proprio la stessa perimetrazione della fattispecie derogatoria risponda all’obiettivo di non alterare l’equilibrio del bilancio» (sentenza n. 279 del 2016).

Infine, le eccezioni della resistente urtano contro il costante orientamento di questa Corte – già in precedenza richiamato – secondo cui le risultanze dei bilanci devono essere credibili,

sufficientemente sicure, non arbitrarie o irrazionali. Secondo la Regione Abruzzo sarebbero credibili e veridiche risultanze che comportano una dimensione di partite contabili arretrate (residui attivi, passivi ed economie vincolate) pari a circa il cinquantasei per cento dell'intero bilancio annuale.

E ciò senza l'indicazione delle ragioni giuridiche e fattuali in grado di sorreggere l'esattezza di tale quantificazione. La quantificazione delle partite attive e passive che non abbiano un obiettivo riscontro finanziario (come avviene al contrario per il fondo di cassa) non può essere priva dell'analitica ricognizione dei relativi presupposti giuridici, poiché la loro applicazione al bilancio costituisce elemento indefettibile per determinarne e verificarne coperture ed equilibri.

3.2.– A ben vedere, le eccezioni della Regione Abruzzo si fondano su un'ulteriore errata deduzione. La resistente sottolinea che l'approvazione del rendiconto 2013, quali che siano le relative risultanze, sarebbe contemporaneamente tappa indispensabile per smaltire l'arretrato inerente agli esercizi successivi e "monade contabile", del tutto svincolata dall'articolazione dei successivi bilanci.

Se – per gli evidenti motivi richiamati – non è configurabile una separazione della legge regionale di approvazione del rendiconto dai bilanci degli esercizi successivi, è altresì indiscutibile che l'operazione "messa in sicurezza dei conti", più volte enfatizzata dalla resistente, non può prescindere dall'esattezza e congruenza dei dati contabili di partenza, caratteri assenti nella fattispecie in esame.

Peraltro non è neppure condivisibile l'assunto implicito del ragionamento svolto dalla Regione, secondo cui l'arretrato debba essere necessariamente smaltito "per tappe", scaglionando temporalmente l'approvazione dei conti inevasi.

Come precedentemente sottolineato, il legislatore prevede termini indefettibili per l'approvazione dei rendiconti degli enti territoriali (attualmente, ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. n. 118 del 2011, «Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 1, approvano: [...] b) il rendiconto o il bilancio di esercizio entro il 30 aprile dell'anno successivo.

Le regioni approvano il rendiconto entro il 31 luglio dell'anno successivo, con preventiva approvazione da parte della giunta entro il 30 aprile, per consentire la parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti», risultando modificato, al riguardo, il precedente art. 29, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri quale norma interposta), individuando un arco temporale intermedio tra l'esercizio di riferimento e quello afferente al bilancio di previsione dei due esercizi successivi.

È evidente come detto arco temporale non sia determinato dal legislatore in modo arbitrario, bensì bilanciando le esigenze di una tempestiva accountability nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi e quelle inerenti alla rideterminazione o costruzione degli equilibri dei bilanci di previsione dei due esercizi successivi.

Infatti, una volta accertata l'esistenza di un disavanzo di amministrazione, devono essere immediatamente adottati i provvedimenti di legge (art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 per le Regioni; art. 188 del d.lgs. n. 267 del 2000 per gli enti locali) per il ripianamento dello stesso.

Tale operazione – indispensabile per garantire e conservare gli equilibri di bilancio di breve e lungo periodo – non può essere realizzata prendendo a riferimento dati così lontani nel tempo (per di più non credibili per le regioni precedentemente espresse).

Ne consegue che ben potrebbe – anzi dovrebbe – la Regione Abruzzo effettuare le operazioni necessarie per recuperare immediatamente, in modo costituzionalmente corretto, tutti gli adempimenti scaduti inerenti ai rendiconti successivi, pur nel rispetto dei separati riscontri secondo la partizione annuale.

3.3.– Il rispetto dei termini e degli adempimenti previsti dalle norme di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione – nel caso in esame le disposizioni interposte che fissano gli obblighi di rendicontazione costituiscono, all'un tempo, norme afferenti al coordinamento della finanza pubblica, all'armonizzazione dei bilanci e ai precetti in termini di copertura della spesa e di

equilibrio dei bilanci di cui all'art. 81 Cost. (in tal senso sentenza n. 184 del 2016) – comporta comunque l'attuazione immediata e sequenziale di tutte le operazioni previste nel tempo dal legislatore nazionale per porre rimedio alle situazioni critiche degli enti territoriali.

In termini di rilevanza strutturale, tali misure normative possono essere così sintetizzate: a) accertamento analitico di tutte le tipologie di residui preesistenti anteriormente all'entrata in vigore del nuovo ordinamento contabile (art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011).

Con particolare riguardo alla Regione Abruzzo, in tali operazioni è compreso il riaccertamento delle cosiddette economie vincolate, finalizzato a espungere tutte le partite non caratterizzate da espresso e specifico vincolo normativo; b) confronto tra somme incamerate e utilizzate a titolo di anticipazioni di liquidità, avente lo scopo di accertare la piena e corretta utilizzazione di tali somme in termini di sola cassa.

Come rilevato dal Presidente del Consiglio dei ministri la Regione resistente ha omesso di conformarsi, su questo specifico punto, alla sentenza di questa Corte n. 89 del 2017; c) rateizzazione nel tempo dei disavanzi accertati secondo le modalità previste dalle disposizioni vigenti (artt. 3, comma 16, e 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante «Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali»).

I richiamati adempimenti sono organizzati in termini di propedeuticità e sinergia nel senso che tutti mirano a riequilibrare e rendere chiara la situazione economico-finanziaria dell'ente territoriale attraverso un ordine sequenziale teleologicamente vincolato.

Infatti, l'accertamento nelle forme di legge delle partite attive e passive è sicuramente propedeutico all'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità, le quali – come è noto – servono a fronteggiare obbligazioni passive inutilmente scadute.

Le anticipazioni stesse servono a eliminare dal bilancio – attraverso puntuali pagamenti – i residui passivi inerenti a obbligazioni scadute e ad altri oneri normativamente imposti e risultano propedeutiche alla revisione ordinaria e straordinaria dei residui stessi.

La revisione straordinaria è necessariamente preliminare al passaggio tra la vecchia e nuova contabilità prescritto dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011. Infine la revisione ordinaria e quella straordinaria sono necessarie per azionare la facoltà di rateizzare il ripianamento dei disavanzi accertati.

3.4.– In definitiva devono essere condivise anche le censure ribadite dall'Avvocatura generale dello Stato nel corso della discussione in udienza, secondo cui l'assenza di trasparenza nella rappresentazione della situazione economico-finanziaria della Regione collide diametralmente con gli evocati parametri costituzionali.

In particolare va ribadito il principio secondo cui la trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici (sentenza n. 184 del 2016).

4.– In considerazione dell'inscindibile connessione finanziaria con le disposizioni costituzionalmente illegittime, tale illegittimità deve estendersi in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), alle residue disposizioni della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 di approvazione del rendiconto 2013.

L'evidente correlazione delle disposizioni residue con le norme impugnate comporta infatti un rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta in ordine alle stesse (in senso conforme, ex plurimis, sentenza n. 274 del 2017, sentenze n. 266 e n. 250 del 2013). Infatti, l'assenza di un risultato univoco di amministrazione, l'incongruità degli elementi aggregati per il suo calcolo e l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari – che richiede il

collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale – coinvolgono la legge di approvazione del rendiconto 2013 nella sua interezza, non essendo utilmente scindibili gli elementi che ne compongono la struttura.

È utile ribadire che «l'efficacia di diritto sostanziale che il rendiconto riveste in riferimento ai risultati dai quali scaturisce la gestione finanziaria successiva e l'invalidità delle partite destinate, attraverso la necessaria aggregazione, a determinarne le risultanze, pregiudicano irrimediabilmente l'armonia logica e matematica che caratterizza funzionalmente il perseguimento dell'equilibrio del bilancio» (sentenza n. 274 del 2017) anche negli esercizi successivi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 della legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale delle residue disposizioni della medesima legge reg. n. 16 del 2017.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 marzo 2018.

Sentenza: 23 gennaio 2018, n. 56

Materia: potere sostitutivo

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 5, 118, 120 della Costituzione; principio di leale collaborazione

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: art. 1, comma 580, della legge 23 dicembre 2014 n.190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato)

Esito: infondatezza della questione di legittimità costituzionale

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi:

La questione di costituzionalità proposta dalla Regione Campania attiene alla legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 580, della legge 23 dicembre 2014 n.190, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" e alla sua compatibilità con gli articoli 5, 118 e 120 della Costituzione.

La norma in questione prevede che il Ministro della salute provveda alla nomina di un commissario nel caso in cui non venga rispettato il termine semestrale previsto per la costituzione dei nuovi organi degli Istituti zooprofilattici sperimentali.

La censura si fonda sul mancato rispetto del principio di leale collaborazione e sussidiarietà: secondo la ricostruzione operata dalla Regione ricorrente, l'esercizio del potere sostitutivo statale dovrebbe rispettare procedure volte a favorire l'applicazione della legge da parte del soggetto competente, individuando forme di collaborazione e concertazione idonee a rispecchiare la coesistenza di diversi livelli di governo sul territorio, idonee a scongiurare anche eventuali conflitti sul piano amministrativo.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, tramite l'Avvocatura dello Stato, sostiene l'infondatezza del ricorso, poiché la norma impugnata si sarebbe limitata a recepire quanto concordato nell'intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano con riferimento al nuovo Patto per la salute per gli anni 2014-2016, sancita dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 10 luglio 2014.

Secondo tale ricostruzione, i commi 579 e 580 dell'art. 1 della l. 190/2014 avrebbero lo scopo di assicurare l'effettiva attuazione della normativa di riordino, nonché di rimediare ad una eventuale inerzia delle Regioni nel caso in cui queste ultime, una volta emanate le disposizioni di adeguamento previste, non avessero completato il processo di costituzione dei nuovi organi istituzionali.

Solo in caso di decorso del termine di sei mesi dall'entrata in vigore delle leggi regionali di attuazione infatti il Ministro può procedere alla nomina di un commissario, a cui spetta la titolarità dell'organo nel periodo di vacanza.

In secondo luogo, la difesa statale sostiene che l'istituzione di una gestione commissariale capace di permettere il superamento dei problemi connessi alla possibilità di una proroga indeterminata per organi attualmente in carica rientrerebbe nella competenza legislativa dello Stato.

Il d.lgs. 28 giugno 2012 n. 106 ha disciplinato la riorganizzazione degli Istituti zooprofilattici sperimentali, per semplificare e snellire il lavoro di tali enti, affinché il lavoro da questi svolto garantisca una maggiore efficacia, efficienza ed economicità, così da contenere la spesa pubblica.

Questa nuova disciplina ha provveduto a riorganizzare gli istituti, riducendo i componenti degli organi, tramite una razionalizzazione e ottimizzazione di costi, strutture e uffici dirigenziali affidata alle regioni; ha poi individuato la professionalità specifica dei componenti del consiglio di amministrazione, nonché del direttore generale, disciplinando il rapporto di lavoro di quest'ultimo.

Nell'ambito di tale disciplina sono stati poi previsti strumenti di vigilanza e controllo sia da parte del Ministero della salute che delle Regioni e Province autonome ed è stato istituito, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica, un Comitato di supporto strategico incardinato presso il Ministero, così da potenziare l'azione degli Istituti, tramite strategie nazionali in materia di sanità pubblica veterinaria e sicurezza alimentare.

Nel caso oggetto del controllo di costituzionalità, l'art. 11 del d.lgs. 106/2012 ha ridotto i componenti degli organi degli Istituti, individuando, come precedentemente specificato, la professionalità del direttore generale e dei componenti del consiglio di amministrazione.

Stante la necessità di adeguare le professionalità ai nuovi criteri e di sostituire gli organi senza pregiudicare l'esigenza di continuità nell'esercizio delle loro funzioni, l'art. 15 del decreto legislativo sopra citato ha specificamente previsto la proroga degli organi in carica alla data dell'entrata in vigore del decreto fino all'insediamento dei nuovi.

Il potere sostitutivo statale, disciplinato con le modalità di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003 n.131, trova applicazione solo in caso di mancata sostituzione degli organi entro sei mesi dall'adozione delle leggi regionali attuative del riordino; in questa eventualità il Ministro della Salute nomina il commissario dell'Istituto, che ha il compito di svolgere le funzioni del consiglio di amministrazione e del direttore generale, disciplinate ai sensi dell'art. 11, comma 2 e comma 5, del d.lgs. n. 106/2012.

La ricorrente lamenta che la disposizione non sarebbe rispettosa del principio di leale collaborazione ex artt. 5, 118 e 120 della Costituzione, poiché priverebbe la Regione della possibilità di evitare la sostituzione e adempiere autonomamente, nonché di interloquire nel procedimento.

La Corte, anche successivamente alla modifica del titolo V, ha ritenuto che la disciplina degli Istituti zooprofilattici sperimentali rientri nelle materie di potestà legislativa concorrente, essendo riconducibile sia alla "tutela della salute" che alla "ricerca scientifica" (sentenza n.122/2011).

Con specifico riferimento all'esercizio del potere sostitutivo la Consulta aveva già avuto modo di chiarire che la procedura regolata all'art. 8 della l.131/2003 per l'esercizio del potere sostitutivo non esclude che il legislatore, con normativa di settore, possa disciplinare in modo diverso altri tipi di intervento sostitutivo (sentt. 43/2004, 249/2009, 250/2009) o la sua modalità di esercizio (sentt. nn. 254/2009 e 240/2004), come avvenuto nel caso di specie.

In tali casi, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte (sentt. nn. 43,172, 173, 227 del 2004) è in ogni caso obbligato al rispetto dei principi desumibili dall'art. 120 della Costituzione, a cui si ispira lo stesso art. 8 della l.131/2003.

In particolare, i poteri sostitutivi devono trovare fondamento e disciplina nella legge, a cui spetta indicare i presupposti sostanziali e procedurali, nel rispetto del principio di legalità; la loro attivazione è possibile solo in presenza di una constatata inerzia da parte della Regione o dell'ente locale sostituito.

Tali poteri devono altresì attenere solo ad atti o attività privi di discrezionalità nell'*an*, la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari e alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo.

Essi devono essere affidati ad organi di Governo e rispettare il principio di leale collaborazione, nell'ambito di un procedimento in cui il soggetto sostituito possa interloquire ed essere, infine, conformi al principio di sussidiarietà.

I principi enunciati in tale giurisprudenza sono rispettati dalla disposizione impugnata, letta congiuntamente all'art. 15 del d.lgs. n. 106/2012, che richiama espressamente l'art. 8 della l. 131/2003 in caso di mancata sostituzione degli organi.

Inoltre, secondo l'interpretazione della Corte, la norma impugnata rimarrebbe rispettosa delle istanze partecipative regionali anche prescindendo dalla circostanza che il contenuto della norma censurata fosse stato condiviso da Stato e Regioni nel Patto per la salute 2014-2016; essa si porrebbe infatti in rapporto di specialità con l'art. 15, poiché demanda il potere sostitutivo al Ministro in sede di prima applicazione delle leggi regionali di riordino.

L'ingerenza statale, a fronte del ritardo esistente, pari a due anni rispetto all'attuazione della riforma degli Istituti, nonché a seguito di una apposita sollecitazione in Conferenza, può ritenersi quindi assolutamente proporzionata, poiché la riforma richiedeva una rapida attuazione nel rinnovo degli organi gestori.

Tale ingerenza risulta pertanto giustificata dal ritardo e limitata al periodo necessario al subentro della Regione nel nuovo ordinamento da quest'ultima stabilito, così da evitare sia di prorogare il regime precedente che di generare una fase di stallo operativo.

Da ciò deriva che non possono ritenersi lese le prerogative regionali, le quali saranno riassunte in seguito alla piena attuazione del nuovo regime.

Inoltre, con riferimento alla fase concertativa, la Corte ha statuito che il termine semestrale per gli adempimenti, di tipo meramente esecutivo, è assolutamente idoneo e congruo a garantire un previo e collaborativo contraddittorio tra Ministero e Regione e tale da prevenire un'eventuale sostituzione, anche in considerazione della circostanza per cui un tempestivo e corretto funzionamento degli istituti attiene all'erogazione di prestazioni sanitarie indefettibili.

In conclusione, quindi, l'esercizio del potere sostitutivo statale non si pone in contrasto con i parametri costituzionali invocati dalla ricorrente, da cui l'infondatezza della questione promossa dalla Regione Campania.

Ricerca scientifica - Istituti zooprofilattici sperimentali - Costituzione dei nuovi organi da parte di Regioni e Province autonome entro sei mesi dalle leggi regionali di riordino - Esercizio del potere sostitutivo statale demandato al Ministro della salute in caso di inerzia. - Legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», art. 1, comma 580. - (T-180056) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.11 del 14-3-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 580, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 27 febbraio - 4 marzo 2015, depositato in cancelleria il 4 marzo 2015 ed iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 gennaio 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Campania ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 580, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», in riferimento agli artt. 5, 118 e 120 della Costituzione.

Secondo la ricorrente, la disposizione impugnata, la quale prevede che, in caso di mancato rispetto del termine di sei mesi stabilito per la costituzione dei nuovi organi degli Istituti zooprofilattici sperimentali (d’ora in avanti: Istituti), il Ministro della salute provvede alla nomina di un commissario, violerebbe il principio di leale collaborazione sancito dagli artt. 5, 118 e 120 Cost., in quanto «la coesistenza di vari livelli di governo sul territorio comporta la necessità di individuare forme di collaborazione e di concertazione, al fine di evitare l’insorgenza di conflitti sul piano amministrativo».

L’esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato dovrebbe compiersi secondo procedure che garantiscano i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione in quanto «rivolto a favorire l’applicazione della legge da parte del soggetto ordinariamente competente»: donde, peraltro, il carattere cedevole degli atti sostitutivi.

2.– Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura Generale dello Stato, il quale ha concluso per la non fondatezza del ricorso.

Secondo la difesa statale, la norma impugnata avrebbe recepito l’art. 18 del Patto per la salute 2014-2016 («Intesa, ai sensi dell’art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concernente il nuovo Patto per la salute per gli anni 2014-2016», sancita dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 10 luglio 2014).

Al fine di soddisfare l’esigenza di assicurare l’effettiva attuazione della normativa di riordino, i commi 579 e 580 dell’art. 1 della legge n. 190 del 2014 disciplinerebbero l’ipotesi in cui le Regioni, emanate le previste disposizioni di adeguamento, non portino a compimento i procedimenti di costituzione dei nuovi organi istituzionali.

In tali casi, decorso inutilmente il termine di sei mesi dall’entrata in vigore delle leggi regionali di attuazione, il Ministro della salute può procedere, in relazione all’Istituto coinvolto, alla nomina di un commissario, investito della titolarità dell’organo limitatamente al periodo di vacanza.

Le disposizioni richiamate, per quanto esposto, rientrerebbero nella competenza legislativa dello Stato in merito all’istituzione di una gestione commissariale che, in caso di inerzia regionale, garantisca l’effettivo passaggio al riassetto istituzionale e consenta il superamento delle criticità connesse alla possibilità di una proroga indeterminata per gli organi attualmente in carica.

3.– Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre disposizioni contenute nella legge n. 190 del 2014, viene qui in esame la questione di legittimità costituzionale relativa al citato art.1, comma 580.

3.1.– La questione non è fondata.

Il 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), ha, per quanto di particolare interesse in questa sede, provveduto alla riorganizzazione degli Istituti zooprofilattici sperimentali.

Obiettivo principale dell’intervento è la semplificazione e lo snellimento dell’organizzazione di tali enti al fine di assicurare una maggiore efficienza, efficacia ed economicità dell’attività degli stessi, nonché un contenimento della spesa pubblica (art. 10).

In particolare, il riassetto è stato compiuto prevedendo:

a) la riorganizzazione degli Istituti, fermo restando il riconosciuto valore strategico, sia attraverso una riduzione dei componenti degli organi, sia attraverso una razionalizzazione e ottimizzazione,

demandata alla competenza regionale, dei centri di costo, delle strutture e degli uffici di livello dirigenziale generale;

b) l'individuazione di una specifica professionalità dei componenti del consiglio di amministrazione e del direttore generale, con la previsione per quest'ultimo della disciplina del relativo rapporto di lavoro;

c) l'esplicita previsione di forme di vigilanza e controllo da parte del Ministero della salute e delle Regioni e Province autonome;

d) l'istituzione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di un Comitato di supporto strategico presso il Ministero della salute con il fine di garantire il potenziamento dell'azione degli Istituti attraverso il sostegno di strategie nazionali di sanità pubblica veterinaria e sicurezza alimentare.

Venendo a quanto di specifico interesse, con l'art. 11 si è coerentemente proceduto a una riduzione dei componenti degli organi degli Istituti e alla specifica indicazione della professionalità del direttore generale e dei componenti del consiglio di amministrazione.

Al fine di dare continuità all'esercizio delle funzioni degli organi ma, al contempo, garantire la sostituzione di essi secondo i nuovi criteri, l'art. 15 del d.lgs. n. 106 del 2012 dispone che gli organi degli Istituti in carica alla data di entrata in vigore del decreto siano prorogati sino all'insediamento dei nuovi.

Peraltro, in caso di mancata sostituzione degli organi, è previsto l'esercizio di un potere sostitutivo statale con le modalità di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), e dell'art. 19 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 (Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196).

3.2.– In questo quadro si colloca la disposizione oggetto del giudizio, in base alla quale, decorso il termine di sei mesi dall'adozione delle leggi regionali attuative del riordino, la mancata costituzione dei nuovi organi consente al Ministro della salute di provvedere alla nomina del commissario dell'Istituto, che svolge le funzioni del consiglio di amministrazione e del direttore generale, previste dall'art. 11, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 106 del 2012.

Secondo la ricorrente, la disposizione sarebbe lesiva del principio di leale collaborazione, come sancito dagli artt. 5, 118 e 120 Cost., in quanto non prevede adeguate forme di coinvolgimento della Regione interessata, tali da consentirle di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento e di interloquire nello stesso procedimento.

Questa Corte, anche successivamente alla modificazione del Titolo V della Costituzione a opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ha ricondotto la disciplina degli Istituti zooprofilattici sperimentali alle materie di potestà legislativa concorrente relative alla «tutela della salute» e alla «ricerca scientifica» affermando che essi «vengono ad operare non solo nel campo della tutela dell'igiene e sanità, ma anche della ricerca sperimentale scientifica» (sentenza n. 122 del 2011).

Con riguardo all'esercizio del potere sostitutivo statale nell'ambito delle suddette materie, si è già ripetutamente affermato che l'art. 8 della legge n. 131 del 2003 non deve necessariamente applicarsi a ogni ipotesi di potere sostitutivo previsto dalla legge ove quest'ultima ne disciplini espressamente in maniera diversa l'esercizio (sentenze n. 254 del 2009 e n. 240 del 2004).

Il modello procedurale indicato nell'art. 8 della legge n. 131 del 2003 non esaurisce, difatti, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi e lascia impregiudicata la possibilità che il legislatore, con normativa di settore, disciplini altri tipi di intervento sostitutivo (sentenze n. 250 e n. 249 del 2009 e n. 43 del 2004).

In questo ambito si colloca la disposizione impugnata, che regola, con normativa di settore, i poteri sostitutivi, in sede di prima applicazione delle leggi regionali di riordino, in caso di inerzia nella nomina dei nuovi organi degli Istituti nell'ambito della loro riorganizzazione.

Anche in tali casi, secondo il costante orientamento di questa Corte, il legislatore statale è tenuto a rispettare i principi desumibili dall'art. 120 Cost., al quale l'art. 8 della legge n. 131 del 2003 ha inteso dare attuazione, pur rimanendo libero di articularli in forme diverse. In particolare, come da ultimo affermato nella sentenza n. 171 del 2015, i poteri sostitutivi:

- a) devono essere previsti e disciplinati dalla legge, che ne deve definire i presupposti sostanziali e procedurali, in ossequio al principio di legalità;
- b) devono essere attivati solo in caso di accertata inerzia della Regione o dell'ente locale sostituito;
- c) devono riguardare solo atti o attività privi di discrezionalità nell'an, la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo;
- d) devono essere affidati a organi di Governo;
- e) devono rispettare il principio di leale collaborazione all'interno di un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni;
- f) devono conformarsi al principio di sussidiarietà (sentenza n. 171 del 2015, che richiama le sentenze n. 227, n. 173, n. 172 e n. 43 del 2004).

La disposizione impugnata, letta congiuntamente all'art. 15 del d.lgs. n. 106 del 2012, risulta rispettosa dei detti principi.

Il menzionato art. 15 richiama, difatti, espressamente l'applicazione dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003 in caso di mancata costituzione degli organi in questione. La disciplina impugnata opera poi in un rapporto di specialità rispetto all'art. 15, in quanto demanda il potere sostitutivo al Ministro della salute in sede di prima applicazione delle leggi regionali di riordino.

Peraltro, in sostanza, – anche a prescindere dal fatto che il contenuto della disposizione impugnata è stato condiviso tra Stato e Regioni nel Patto per la salute 2014-2016 (art. 18), sul quale è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni – essa rimane pur sempre rispettosa delle istanze partecipative delle Regioni.

Occorre sottolineare in proposito come il potere sostitutivo attribuito al Ministro della salute faccia seguito a un ritardo già biennale rispetto all'attuazione della riforma degli Istituti e, per di più, a seguito di apposita sollecitazione in Conferenza.

Esso si colloca a un livello di ingerenza essenziale e del tutto proporzionato al presupposto e alla misura con cui tale potere può essere esercitato, cioè all'esistenza di un ritardo ragguardevole (sei mesi) nell'applicazione di una riforma già conclusa che, in quanto tale, dovrebbe comportare un'attuazione quasi automatica nella determinazione dei nuovi organi di gestione – e alla limitazione del potere sostitutivo al periodo intercorrente tra la sua attivazione e il subentro della Regione nel nuovo ordinamento dalla stessa definito.

Si tratta, a ben vedere, di una modalità normativa adeguata al prioritario obiettivo di assicurare l'avvio del nuovo regime, evitando che il ritardo della Regione possa perpetuare il precedente o – addirittura – creare una fase di stallo operativo.

In tal modo non vengono a essere conculcate le prerogative regionali, che saranno automaticamente riassunte dopo la doverosa attuazione del nuovo regime.

E quanto alla fase concertativa è evidente che l'arco temporale di un semestre per adempimenti meramente esecutivi del nuovo ordinamento regionale già definito risulta assolutamente congruo per assicurare, come richiesto dalla ricorrente, un previo adeguato e

collaborativo contraddittorio, «rivolto a favorire l'applicazione della legge da parte del soggetto ordinariamente competente», tra il Ministero e la Regione, al fine di prevenire l'esito sostitutivo.

Ciò anche alla luce del fatto che il tempestivo e corretto funzionamento degli Istituti riguarda l'erogazione di prestazioni sanitarie indefettibili.

In definitiva, l'esercizio del potere sostitutivo statale – demandato dalla norma impugnata al Ministro della salute in sede di prima applicazione delle leggi regionali di riordino nel caso di inerzia della Regione nella costituzione dei nuovi organi degli Istituti zooprofilattici sperimentali – non appare in contrasto con i parametri evocati dalla ricorrente, donde la non fondatezza della questione promossa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 580, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», promossa, in riferimento agli artt. 5, 118 e 120 della Costituzione, dalla Regione Campania, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2018.

Sentenza: 23 gennaio 2018, n. 61

Materia: bilancio e contabilità pubblica - commercio con l'estero

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 117, quarto comma e 119 della Costituzione; principio di leale collaborazione

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: art.1, comma 202, della legge 23 dicembre 2014 n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della l. 190/2014 nella parte in cui non prevede l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per determinare i progetti e la concreta ripartizione dei finanziamenti a carico del Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari;

2) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della l. 190/2014, promossa con riferimento agli artt. 117, quarto comma e 119 della Costituzione

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi:

La Regione Campania ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art.1, comma 202, della legge 190/2014 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilità 2015) invocando il mancato rispetto degli artt. 117, quarto comma e 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

La norma impugnata prevede, allo scopo di realizzare azioni relative al piano straordinario per la promozione del made in Italy e attrarre gli investimenti in Italia, di cui all'art. 30, comma 1, del d.l. 12 settembre 2014 n. 133, convertito con modificazioni dalla l. 11 novembre 2014 n. 164, lo stanziamento, nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico e assegnati all'ICE (Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane) di 130 milioni di euro per il 2015, 50 milioni di euro per il 2016 e 40 milioni di euro per il 2017.

La medesima norma stabilisce che le linee guida relative al piano straordinario per la promozione del made in Italy e l'attrazione degli investimenti vengono comunicate con rapporto del Mise alle commissioni parlamentari competenti entro il 30 giugno 2015.

Il rapporto annuale dell'ICE, redatto entro il 30 settembre di ogni anno, evidenzia nel dettaglio i settori di intervento, lo stato di avanzamento degli interventi, le risorse impegnate e i risultati ottenuti con riferimento ai singoli interventi.

Al fine di provvedere alla realizzazione delle azioni di cui all'art. 30, comma 2, lettere c), d), e), f), del decreto legge n.133/2014, concernenti la valorizzazione e promozione delle produzioni agricole e agroalimentari italiane e nell'ambito del piano di cui all'art. 30, comma 1, presso il Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali è istituito il Fondo per le politiche per la valorizzazione, promozione e tutela delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari.

La norma prevede una dotazione iniziale pari a 6 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016; inoltre dispone che, per la realizzazione delle azioni ex art. 30, comma 2, lettera f),

una quota delle risorse assegnate all'ICE, pari a 2, 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 sia destinata all'Associazione delle camere di commercio italiane all'estero di cui all'art. 5, comma 3, della legge 31 marzo 2005, n. 56 e successive modificazioni.

Un'ulteriore quota di tali risorse, pari a 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 è assegnata ai consorzi per l'internazionalizzazione, disciplinati dall'art. 42, commi 3 e ss., del d.l. 22 giugno 2012 n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 134, per il sostegno alle piccole e medie imprese nei mercati esteri e favorire la diffusione internazionale dei loro prodotti e servizi, nonché per incrementare presenza e conoscenza delle autentiche produzioni italiane presso mercati e consumatori internazionali, così da contrastare il fenomeno del cosiddetto "italian sounding" e della contraffazione dei prodotti agroalimentari italiani.

A valere sulle risorse del primo periodo, 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 è assegnato al Ministero dello sviluppo economico, per il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e la promozione del made in Italy di cui all'art. 1, comma 43, della legge 28 dicembre 1995 n. 549.

La norma è stata in seguito modificata dall'art. 1, comma 43, della legge 28 dicembre 1995 n. 549 ed in seguito modificata dall'art. 1, comma 501, della l. 27 dicembre 2017 n. 205 nella parte non oggetto del giudizio di costituzionalità.

La Regione Campania sostiene la violazione degli artt. 117 e 119 in quanto gli interventi di sostegno finanziati dal fondo statale, attenendo ad agricoltura e a commercio con l'estero, atterrebbero a materie di competenza regionale residuale o tutt'al più concorrente.

Secondo la difesa regionale, inoltre, l'iniziativa finanziaria disciplinata dalla legge impugnata non sarebbe rispettosa neanche dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione, poiché non avrebbe lo scopo di rimuovere gli squilibri economici e sociali esistenti tra le comunità territoriali.

La ricorrente denuncia anche in via subordinata che, qualora si ritenesse la disposizione attinente alla competenza esclusiva statale in materia di "tutela della concorrenza", essa sarebbe comunque illegittima, non prevedendo forme di concertazione con la Regione per la regolazione e la gestione del fondo, e pertanto violativa del principio di leale collaborazione.

Al contrario, l'Avvocatura generale dello Stato sostiene che la norma impugnata non sia riconducibile alla materia dell'agricoltura, in quanto la disposizione censurata interviene in ambiti intersettoriali di rilevanza macroeconomica, i quali richiedono un'azione statale unitaria, stante la necessità di garantire lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese italiane.

Inoltre, il rispetto del principio di leale collaborazione può ritenersi garantito dalla presenza di rappresentanti regionali nell'ambito del Comitato previsto dall'art. 30 del d.l. n. 133 del 2014 e istituito con il compito di coordinare l'attività in materia di attrazione degli investimenti esteri.

A sostegno di tale tesi, la difesa statale cita anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 76/2009, secondo cui l'esigenza di esercitare funzioni amministrative a livello unitario permetterebbe allo Stato di intervenire con legge per disciplinare tale attività, a fronte di una valutazione proporzionata dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato assolutamente rinvenibile, secondo la difesa statale, anche nel caso di specie, tale da rendere la norma perfettamente ragionevole secondo uno stretto scrutinio di costituzionalità, nonché rispettosa del principio di leale collaborazione.

La Corte, in primo luogo, chiarisce l'area di competenza a cui attiene la norma impugnata: essa interviene sia sulla promozione delle esportazioni che sull'attrazione degli investimenti, facendo ricorso ad iniziative di promozione delle opportunità di investimento in Italia, oltre che di assistenza agli investitori esteri.

Le specifiche aree di intervento indicate dall'art. 30 comma 2 intersecano certamente la competenza regionale residuale in materia di agricoltura, poiché l'art. 30, alla lettera c), prevede espressamente la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari nel mercato globale e li associa all'origine territoriale, caratteristica che dimostra la particolare qualità dei prodotti.

La norma non è quindi da ricondurre alla competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza in quanto, nonostante l'implementazione della competitività delle aziende italiane

sia effettivamente riconducibile alla concorrenza, la norma impugnata non risulta strutturata in modo da far ritenere che tale materia costituisca univocamente la finalità della norma.

È innegabile inoltre che l'art. 1, comma 202, della l. 190/2004 incida in materia di "commercio con l'estero" e quindi sulla competenza concorrente ex art. 117, terzo comma, della Costituzione, poiché l'incentivazione della produzione agricola produce effetti positivi sotto il profilo commerciale anche fuori dall'Italia.

Secondo la Corte la norma impugnata presenta un carattere peculiare, appartenendo a quella tipologia di norme a cui si fa sempre più spesso ricorso, attinente ai rapporti finanziari tra Stato e Regioni.

Essa merita pertanto una riflessione più approfondita sui rapporti tra politica nazionale generale e le garanzie esistenti a tutela delle autonomie regionali.

La Consulta chiarisce a tale proposito che la presenza di un interesse nazionale non permette più allo Stato di esercitare una funzione che non gli sia stata attribuita ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, in quanto la corrispondenza tra interesse nazionale e competenza statale, che in passato aveva permesso l'erosione delle funzioni amministrative, oltre che delle funzioni legislative regionali, deve ritenersi superata nel nuovo titolo V, nonché ormai priva di qualsiasi valore deontico, poiché l'interesse nazionale non rappresenta più un limite, né di merito né di legittimità, alla competenza legislativa regionale (sentenza n. 303/2003).

Allo stesso tempo limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie allo stesso attribuite dall'art. 117 o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente può portare alla svalutazione di istanze unitarie che giustificano, in alcuni casi e in presenza di determinate condizioni, una maggiore flessibilità nella ripartizione di competenze; il nostro sistema costituzionale prevede strumenti capaci di flessibilità e di rispondere ad esigenze prioritarie quali lo sviluppo dell'economia, anche in ambiti in cui coesistono attribuzioni diverse e articolate.

L'attuazione della legge costituzionale 20 aprile 2012 n.1 e l'art. 81 della Costituzione dalla stessa riformato, introducendo il principio del pareggio di bilancio ha attribuito alla legge di bilancio e alle leggi finanziarie correttive delle manovre di finanza pubblica una serie di interventi complessi e coordinati, che perseguendo lo scopo di assicurare sostenibilità economica e sviluppo su diversi livelli territoriali, coinvolgono inevitabilmente anche competenze regionali residuali.

Nell'audizione del Ragioniere generale dello Stato davanti alle Commissioni riunite di Camera e Senato nel luglio 2015 si era affermato che la piena attuazione della riforma avrebbe permesso di superare lo schema normativo tradizionale in materia di finanza pubblica, facendo confluire il contenuto della legge di stabilità nella legge di bilancio, legge che contiene anche modifiche alla legislazione di entrata e di spesa e che può prevedere misure e interventi volti a favorire lo sviluppo economico del paese.

Per quanto rileva nel caso di specie il ruolo di regia svolto dal bilancio nell'allocazione delle risorse non comporta una integrale appropriazione delle funzioni regionali, ma conduce ad una parziale sovrapposizione delle competenze.

A tale proposito la corte elenca a titolo esemplificativo alcuni elementi che rivestono il ruolo di requisiti e criteri di composizione della naturale dialettica tra politica economica del Governo e del Parlamento e autonomia territoriale, quali il requisito della strutturalità dell'intervento, inteso come proposta di riorganizzazione di alcuni settori del sistema economico capace di avere un impatto positivo su territorio nazionale, la non sovrapposibilità con i diversi interventi perequativi previsti all'art. 119, terzo comma, della Costituzione, il coinvolgimento delle autonomie territoriali tramite attività concertative e di coordinamento orizzontali, da condurre in base al principio di lealtà, la tendenziale "neutralità economico-finanziaria" nei riguardi delle collettività locali e dei pertinenti territori, intesa come inidoneità ad alterare gli equilibri distributivi delle risorse, la chiarezza e trasparenza negli obiettivi prefissati e nei meccanismi finalizzati a rendere ostensibili i risultati dell'intervento statale.

Il rispetto dei criteri elencati, riconducibile al principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali, può dare risposte pragmatiche e piuttosto flessibili alle istanze di politica economica

generale, permettendo di non pregiudicare la struttura regionalista del nostro ordinamento quando tali istanze richiedono l'interferenza statale in materie di competenza regionale.

Tutto ciò premesso, la Corte giudica infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, comma 202, della l. n. 190/2014 e sollevata con riferimento agli art. 117, quarto comma e 119 della Costituzione: le caratteristiche della norma impugnata risultano infatti conformi alla nozione di politica economica generale delineata dall'interpretazione delle Corte e pertanto lo stanziamento del fondo contestato non risulta esorbitante rispetto alle competenze attribuite allo Stato.

Per quanto attiene alla strutturalità dell'intervento, nel caso di specie la Corte non rinviene il requisito di marginalità economica dell'intervento statale, che sarebbe stata idonea, secondo la Regione, a dimostrare la mancanza dei requisiti per l'attrazione in sussidiarietà, mentre secondo lo Stato avrebbe provato che, trattandosi di un intervento secondario, esso non meritava una concertazione.

Tuttavia la norma censurata, promuovendo prodotti agricoli e agroalimentari nel mercato internazionale provenienti da territori che permettono di riconoscere particolari qualità ai prodotti stessi, presenta una certa rilevanza e non si esaurisce nell'ambito di competenza regionale residuale relativo all'agricoltura, ma riguarda anche profili connessi ad interessi economico-sociali rilevanti a livello nazionale.

Tale disciplina è infatti volta alla realizzazione di studi, soluzioni e progetti che incidono sul territorio nazionale, sia in termini qualitativi, sotto il profilo delle iniziative da intraprendere, che in termini quantitativi, in considerazione degli effetti concreti di tali interventi, effettuati secondo un intento di promozione sociale unitaria del settore agricolo e in uno scenario economico nazionale e mondiale in tendenziale ripresa.

Per quanto attiene invece alla neutralità economico-finanziaria nel rapporto tra Stato ed enti territoriali, la norma secondo la Corte non avrebbe contraddizioni, prevedendo meccanismi di monitoraggio e verifiche ex post tramite le quali effetti imprevisti e abnormi potrebbero essere rilevati e corretti rapidamente; tali meccanismi di verifica consentono anche di constatare il rispetto del principio di trasparenza e estensibilità degli effetti finanziari della norma.

Inoltre non vi sarebbe sovrapposizione con gli interventi perequativi ex art. 119, terzo comma, Cost., in quanto nel caso di specie si tratta di iniziative in materia di politica economica generale dello Stato e rivolte a singoli operatori, scelti per la attività economica specifica dagli stessi svolta e non in ragione del loro territorio di appartenenza.

Nonostante ciò, la questione di legittimità costituzionale proposta dalla ricorrente con riferimento al principio di leale collaborazione deve ritenersi fondata.

Nel caso di specie la Corte rileva infatti una chiara sovrapposizione di competenze: gli interventi statali ricadono su singole collettività territoriali e su territori specifici.

La compatibilità di tale interferenza merita pertanto di essere valutata in concreto, ponderando secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità l'interesse pubblico sottostante all'assunzione, da parte dello Stato, di funzioni anche solo parzialmente sovrapponibili a quelle regionali, con il medesimo pubblico interesse sotteso alle funzioni regionali.

Tale ponderazione può avvenire, secondo la Corte, solo in un contesto di concertazione istituzionale in forma collegiale e pertanto in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, dove è possibile vagliare e regolare la concreta ripartizione dei finanziamenti a carico del fondo statale e disciplinare le verifiche relative alla concreta attuazione del programma strutturale, in coerenza con i principi di proporzionalità e ragionevolezza, scongiurando così eventuali effetti distorsivi derivanti dal riparto delle risorse sui territori regionali.

Al contrario di quanto sostenuto dalla difesa statale non sarebbe quindi sufficiente la presenza nel Comitato di coordinamento presso il Ministero dello sviluppo economico di un rappresentante della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ad assicurare il coinvolgimento degli enti territoriali.

Neppure l'eventuale integrazione dei rappresentanti delle amministrazioni territoriali coinvolte nel progetto d'investimento, disciplinata ai sensi dell'art. 30 del d.l. n. 133/2014, sarebbe idonea a garantire tale partecipazione, poiché in tal caso il coinvolgimento avverrebbe in una fase successiva a quella attuativa fondamentale in cui vengono stabiliti criteri, modalità, congruenza dei progetti nonché dei relativi finanziamenti nei territori.

In presenza di competenze contigue o parzialmente coincidenti tra Stato e Regioni, al fine di superare il vaglio di legittimità costituzionale, è necessario che il loro esercizio segua una procedura che attribuisca il dovuto risalto alla attività concertative e di coordinamento orizzontale.

Ciò vale anche con riferimento alle intese, le quali devono essere raggiunte nel rispetto del principio di lealtà e rispettare il principio di leale cooperazione, inteso come sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari e di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica regionale, secondo una prospettiva di funzionalità istituzionale.

Da ciò deriva la parziale illegittimità dell'art. 1, comma 202, della l. 190/2014, nella parte in cui non prevede l'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano per la determinazione dei progetti e la concreta ripartizione dei finanziamenti a carico del Fondo per le politiche per la valorizzazione, promozione e tutela di imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari in Italia e all'Estero.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanziamento delle azioni relative al piano straordinario per la promozione del made in Italy e l'attrazione degli investimenti in Italia - Stanziamento di ulteriori risorse nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico da assegnare all'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane - Istituzione di un Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari - Condizioni e modalità di assegnazione delle risorse. - Legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», art. 1, comma 202. - (T-180061) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.13 del 28-3-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 27 febbraio - 4 marzo 2015, depositato in cancelleria il 4 marzo 2015 e iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 gennaio 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione Campania ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione, nonché, in via subordinata, al principio di leale collaborazione.

1.1.– La disposizione impugnata prevede che per la realizzazione delle azioni relative al piano straordinario per la promozione del made in Italy e l’attrazione degli investimenti in Italia – di cui all’art. 30, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164 – siano stanziati ulteriori finanziamenti nell’ambito dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico alle condizioni di seguito meglio specificate attraverso il richiamo integrale della norma impugnata.

In particolare, l’art. 1, comma 202, della legge n. 190 del 2014, nella versione vigente al momento del ricorso, stabilisce che «per la realizzazione delle azioni relative al piano straordinario per la promozione del made in Italy e l’attrazione degli investimenti in Italia di cui all’articolo 30, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, sono stanziati nell’ambito dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, per essere assegnati all’ICE - Agenzia per la promozione all’estero e l’internazionalizzazione delle imprese italiane, ulteriori 130 milioni di euro per l’anno 2015, 50 milioni di euro per l’anno 2016 e 40 milioni di euro per l’anno 2017.

Le linee guida relative al piano straordinario per la promozione del made in Italy e l’attrazione degli investimenti sono comunicate, con apposito rapporto del Ministero dello sviluppo economico, alle competenti Commissioni parlamentari entro il 30 giugno 2015.

Con apposito rapporto redatto annualmente dall’ICE - Agenzia per la promozione all’estero e l’internazionalizzazione delle imprese italiane e trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari, entro il 30 settembre di ciascun anno, sono evidenziati nel dettaglio i settori di intervento, lo stato di avanzamento degli interventi, le risorse impegnate e i risultati conseguiti in relazione ai singoli interventi.

Per la realizzazione delle azioni di cui al citato articolo 30, comma 2, lettere c), d), e) e f), del decreto-legge n. 133 del 2014, relative alla valorizzazione e alla promozione delle produzioni agricole e agroalimentari italiane nell’ambito del piano di cui al medesimo articolo 30, comma 1, è istituito, presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all’estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari, con una dotazione iniziale di 6 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016.

Per la realizzazione delle azioni di cui al citato articolo 30, comma 2, lettera f), del decreto-legge n. 133 del 2014, una quota delle risorse stanziata per l’ICE - Agenzia per la promozione all’estero e l’internazionalizzazione delle imprese italiane ai sensi del primo periodo del presente comma, pari a 2,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017, è destinata all’Associazione delle camere di commercio italiane all’estero, di cui all’articolo 5, comma 3, della legge 31 marzo 2005, n. 56, e successive modificazioni, e un’ulteriore quota di tali risorse, pari a 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017, è destinata ai consorzi per l’internazionalizzazione previsti dall’articolo 42, commi 3 e seguenti, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, per il sostegno alle piccole e medie imprese nei mercati esteri e la diffusione internazionale dei loro prodotti e servizi nonché per incrementare la presenza e la conoscenza delle autentiche produzioni italiane presso i mercati e presso i consumatori internazionali, al fine di contrastare il fenomeno dell’italian sounding e della contraffazione dei prodotti agroalimentari italiani.

A valere sulle risorse di cui al primo periodo, 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 è assegnato al Ministero dello sviluppo economico per il sostegno all’internazionalizzazione delle imprese e la promozione del made in Italy di cui all’articolo 1, comma 43, della legge 28 dicembre 1995, n. 549».

La norma è stata in seguito modificata dall'art. 1, comma 501, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) nella parte non oggetto del presente giudizio.

Secondo la ricorrente: a) gli artt. 117 e 119 Cost. sarebbero violati in quanto gli interventi di sostegno finanziati dal fondo statale riguarderebbero materie di competenza regionale residuale (agricoltura) o, al più, concorrente (commercio con l'estero).

L'iniziativa finanziaria in esame non sarebbe neppure conforme all'art. 119, quinto comma, Cost., poiché non finalizzata alla rimozione di squilibri economici e sociali tra le comunità territoriali; b) in via subordinata, ove si ritenesse che la disposizione impugnata sia ascrivibile al titolo di competenza esclusiva statale «tutela della concorrenza», dal momento che senza dubbio inciderebbe anche su una materia di competenza regionale, sarebbe comunque illegittima, per non aver previsto, nella regolazione e gestione del fondo, strumenti di concertazione con la Regione, in attuazione del principio di leale collaborazione (sono citate le sentenze di questa Corte n. 182 del 2013 e n. 331 del 2010).

1.2.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la norma impugnata non potrebbe essere ricondotta alla materia dell'agricoltura, intervenendo in ambiti intersettoriali di rilevanza macroeconomica che necessitano di un'azione statale unitaria.

Al riguardo è citata la sentenza di questa Corte n. 76 del 2009, in base alla quale l'esigenza di un esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative abiliterebbe lo Stato a disciplinare detto esercizio per legge, a condizione che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno stretto scrutinio di costituzionalità e rispettosa del principio di leale collaborazione.

Nel caso in esame, la valutazione dell'interesse pubblico sottostante potrebbe considerarsi proporzionata e ragionevole, considerata la necessità di garantire lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, mentre il rispetto del principio di leale collaborazione sarebbe assicurato dalla presenza di rappresentanti regionali nell'ambito del Comitato, previsto dall'art. 30 del d.l. n. 133 del 2014, istituito con il compito di coordinamento dell'attività in materia di attrazione degli investimenti esteri.

2.- È necessario determinare preliminarmente l'area di competenza in cui si colloca la norma impugnata, onde stabilire se le censure promosse dalla Regione abbiano fondamento.

L'intervento statale in esame si orienta verso due direttrici principali, articolate in specifiche aree di intervento: quella della promozione delle esportazioni (valorizzazione dell'immagine del made in Italy, azioni promozionali innovative e campagne strategiche, promozione dell'e-commerce, valorizzazione dell'Expo 2015, collaborazione con la grande distribuzione organizzata) e quella dell'attrazione degli investimenti attraverso il sostegno a iniziative di promozione delle opportunità di investimento in Italia e di accompagnamento e assistenza agli investitori esteri.

Nell'ambito di dette direttrici generali vengono individuate specifiche aree di intervento, con le relative dotazioni finanziarie, tra le quali, per quanto di rilievo in questa sede, quelle previste dall'art. 30, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014: la valorizzazione delle produzioni di eccellenza, in particolare agricole e agroalimentari, e la tutela all'estero dei marchi e delle certificazioni di qualità e di origine delle imprese e dei prodotti (lettera c); il sostegno alla penetrazione dei prodotti italiani nei diversi mercati, anche attraverso appositi accordi con le reti di distribuzione (lettera d); la realizzazione di un segno distintivo unico, per le iniziative di promozione all'estero e durante l'Esposizione universale 2015, delle produzioni agricole e agroalimentari che siano rappresentative della qualità e del patrimonio enogastronomico italiano (lettera e); la realizzazione di campagne di promozione strategica nei mercati più rilevanti e di contrasto al fenomeno dell'italian sounding (lettera f).

Così formulato l'art. 1, comma 202, della legge n. 190 del 2014 interseca sicuramente la competenza regionale residuale in materia di agricoltura. Infatti, la disciplina contenuta nella norma

censurata è finalizzata alla promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari nel mercato globale associandoli all'origine territoriale, considerata rappresentativa della particolare qualità dei prodotti stessi.

La norma non è invece riconducibile – come ritenuto a proposito di una precedente ma diversa fattispecie, inerente alla valorizzazione del made in Italy (sentenza n. 368 del 2008) – alla competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza».

Ciò non tanto perché un'implementazione della competitività delle aziende italiane non possa essere in astratto ricondotta al profilo pro-concorrenziale, bensì per il fatto che la norma in esame non appare sufficientemente strutturata per assumere in modo univoco questa peculiare identità finalistica.

Non si può peraltro negare che l'art. 1, comma 202, della legge n. 190 del 2004 incida anche nell'ambito della competenza concorrente «commercio con l'estero», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Ciò in quanto l'incentivazione alla produzione agricola comporta nello scenario globalizzato dell'economia la valorizzazione della sua appetibilità commerciale anche al di fuori dei confini nazionali.

Tuttavia, il peculiare carattere di siffatta norma di incentivazione, che appartiene a una tipologia sempre più spesso utilizzata nella legge di bilancio e in altre leggi involgenti le relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, merita una riflessione più approfondita sui rapporti tra politica nazionale generale e garanzie poste a tutela delle autonomie regionali.

L'art. 117 Cost. distribuisce le competenze legislative in base a uno schema imperniato sull'enumerazione di quelle statali, mentre «con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali» (sentenza n. 303 del 2003).

È bensì vero – come a suo tempo rilevato da questa Corte – che l'interesse nazionale non è più sufficiente di per sé a giustificare «l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost.

Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità né di merito alla competenza legislativa regionale» (sentenza n. 303 del 2003).

Nondimeno, è stato affermato da questa Corte che la limitazione dell'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente comporterebbe la svalutazione di istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una maggiore flessibilità nella ripartizione di competenze, come fissata dall'art. 117 Cost. (ex plurimis, ancora sentenza n. 303 del 2003).

Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse ampiamente articolate, deve necessariamente rispondere a esigenze prioritarie come lo sviluppo dell'economia, soprattutto nei periodi di crisi.

Sotto tale profilo non possono essere ignorate le istanze unificanti derivate dall'impatto della riforma costituzionale del 2012.

In tale contesto il novellato art. 81 Cost. ha assunto – soprattutto attraverso la formulazione del primo comma – un significato “anticiclico” in termini di politica fiscale e monetaria e, più in generale, di politica economica, consistente nella missione di attenuare le fluttuazioni, intervenendo sul mercato per frenare la ripresa o contrastare la depressione dell'attività economica a seconda delle contingenze caratterizzanti i relativi cicli economici.

L'attuazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e, più specificamente, del novellato art. 81 attraverso la cosiddetta “legge organica” 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione

del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), ha conferito alla legge di bilancio – categoria alla quale appartengono le disposizioni impugnate – e alle altre leggi finanziarie correttive delle manovre di finanza pubblica una regia di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare sostenibilità economica e sviluppo, su diverse scale territoriali nel cui ambito vengono inevitabilmente coinvolte anche competenze regionali residuali.

In sostanza, la legge di bilancio dello Stato, e più in generale, le leggi finanziarie che prevedono interventi strutturali di ampio raggio – volti a favorire lo sviluppo e la crescita economica del Paese e, per naturali caratteristiche, travalicanti singole materie legislative e amministrative nella più ampia prospettiva di una visione di insieme delle politiche pubbliche – comportano un inevitabile coinvolgimento delle competenze regionali.

Tale fenomeno è incisivamente rappresentato nell'audizione del Ragioniere generale dello Stato davanti alle Commissioni riunite di Camera e Senato del 14 luglio 2015, laddove si afferma, tra l'altro, che «La piena attuazione della riforma della legge di bilancio consentirà di superare il tradizionale schema normativo in materia di finanza pubblica facendo confluire il contenuto della legge di stabilità nel disegno di legge di bilancio.

La legge di bilancio conterrà pertanto anche norme tese ad apportare modifiche alla legislazione di entrata o di spesa e potrà disporre misure e interventi volti a favorire lo sviluppo e la crescita economica del Paese.

Il bilancio – nella nuova veste sostanziale – è destinato a rappresentare il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche».

2.1.– È evidente che questo ruolo di regia deve avere un'effettiva consistenza di programmazione e di impulso ma non può unilateralmente conculcare le attribuzioni dell'ente territoriale in ordine a criteri attuativi degli interventi normativi programmati.

Con riguardo alla fattispecie in esame occorre premettere che essa non produce un'integrale appropriazione di funzioni costituzionalmente assegnate alla Regione, bensì una parziale sovrapposizione secondo un modulo teleologicamente collegato alla politica economica generale dello Stato.

In tale contesto il bilanciamento tra esigenze di coordinamento e regia delle manovre strutturali di politica economica e tutela delle autonomie territoriali è caratterizzato da una molteplicità di interessi interdipendenti e anche da intrinseche esigenze di proporzionalità nella loro composizione.

A titolo meramente esemplificativo si possono enumerare i seguenti elementi che assumono contemporaneamente il ruolo di requisiti e criteri di composizione della naturale dialettica – quando si crea sovrapposizione di competenze – tra politica economica del Governo e del Parlamento e autonomia territoriale:

a) requisito della strutturalità dell'intervento inteso come propositivo di riorganizzazione di alcuni settori del sistema economico in grado di gettare le fondamenta per un miglioramento generale interessante il territorio nazionale;

b) non sovrapposibilità con i diversi interventi perequativi previsti dall'art. 119, terzo comma, Cost.: la nostra Carta costituzionale contempla un sistema perequativo di tipo verticale che prevede l'intervento diretto a carico del bilancio dello Stato, ma con parametri di riferimento teleologicamente diversi dalla tipologia collegata a esigenze di politica economica generale; pur non potendosi escludere la coincidenza di tali interventi in specifici territori regionali con minore capacità fiscale per abitante, di regola la politica economica di matrice statale si rivolge a soggetti e attività non limitate a singoli territori geograficamente delimitati;

c) coinvolgimento delle autonomie territoriali attraverso attività concertative e di coordinamento orizzontale che devono essere condotte in base al principio di lealtà (sentenza n. 303 del 2003);

d) tendenziale “neutralità economico-finanziaria” nei riguardi delle collettività locali e dei pertinenti territori, intesa come inidoneità ad alterare gli equilibri distributivi delle risorse.

La parziale attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione) – la quale prevedeva la valorizzazione del “federalismo fiscale” in un’ottica di bilanciamento tra i principi di autonomia e responsabilità individuale delle singole Regioni e quelli di solidarietà e corresponsabilità collettiva – e la lunga crisi che ha acuito le disparità economiche tra le Regioni hanno determinato un clima di latente conflitto verso le misure destinate direttamente dallo Stato a singoli territori per l’esercizio di funzioni già attribuite alla competente Regione o ente locale.

Questa crescente tensione richiede una necessaria composizione rispetto alle nuove esigenze, composizione dalla quale non possono essere estromessi gli enti territoriali interessati e che deve avvenire dopo averne acquisito in sede collegiale le istanze;

e) chiarezza e trasparenza negli obiettivi prefissati e nei meccanismi finalizzati a rendere ostensibili i risultati dell’intervento statale.

Il rispetto di detti criteri, tutti riconducibili al principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali, è idoneo a fornire risposte pragmatiche e sufficientemente flessibili alle istanze di politica economica generale senza tradire la struttura regionalista del nostro ordinamento quando tali istanze esigono l’interferenza dello Stato nelle materie di competenza regionale.

3.– Alla luce di tali elementi valutativi deve essere condotto lo scrutinio delle questioni sollevate dalla Regione ricorrente.

3.1.– La questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 202, della legge n. 190 del 2014, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost., non è fondata poiché lo stanziamento del fondo contestato non costituisce uno straripamento dello Stato dalle proprie competenze.

Le caratteristiche della norma impugnata sono conformi alla nozione di politica economica generale come prima dimensionata.

Sotto il profilo della strutturalità, sopra indicato sub a), non sussiste la pretesa marginalità economica dell’intervento statale, marginalità che viene inutilmente piegata dalle parti in causa verso versanti opposti: per la Regione detto carattere sarebbe la prova della mancanza dei requisiti per l’attrazione in sussidiarietà; per lo Stato sarebbe invece la dimostrazione di un intervento secondario, immeritevole di una singola concertazione.

In realtà la disciplina contenuta nella norma censurata viene espressamente finalizzata alla promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari nel mercato globale associandoli all’origine territoriale, considerata rappresentativa della particolare qualità dei prodotti stessi.

Ne consegue che la disposizione impugnata presenta un’ampiezza operativa non trascurabile perché rivolta alla redazione di studi, progetti e soluzioni capaci di incidere significativamente sul territorio nazionale.

Ciò sia in termini qualitativi inerenti alla selezione delle iniziative da intraprendere, sia in termini quantitativi in ragione del concreto effetto che gli interventi da progettare potrebbero assumere in un’ottica di promozione commerciale unitaria del settore agricolo, nell’ambito di uno scenario economico interno e mondiale in tendenziale ripresa.

La ratio e gli interessi tutelati, come appena enucleati, non si esauriscono pertanto nell’ambito materiale «agricoltura» di competenza regionale residuale – alla quale la disposizione si ascrive soprattutto in ragione della natura del prodotto oggetto della valorizzazione, derivato dalla coltivazione del fondo, dalla silvicoltura e dall’allevamento – investendo anche profili strettamente intrecciati con la cura di interessi economico-sociali di rilevanza nazionale.

Sotto il profilo della neutralità economico-finanziaria – con riguardo alle relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali – la norma non presenta contraddizioni, poiché prevede meccanismi di monitoraggio e verifiche ex post attraverso cui eventuali effetti imprevisi e abnormi ben potrebbero essere rilevati e tempestivamente corretti.

E ciò vale anche con riguardo al rispetto del principio di trasparenza e ostensibilità degli effetti finanziari della norma, poiché i suddetti meccanismi di verifica valgono anche per un sindacato di questo tipo.

Neppure esiste sovrapposizione con gli interventi perequativi di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., poiché nel caso in esame si verte in tema di iniziative nel campo della politica economica generale dello Stato e a favore di singoli operatori, individuati in ragione della specifica attività economica e non dei territori di appartenenza.

3.2.– Tuttavia, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della legge n. 190 del 2014, in riferimento al principio di leale collaborazione, è fondata.

Nel caso in esame vi è una chiara sovrapposizione di competenze poiché gli interventi progettati dallo Stato vengono pur sempre a ricadere su singole collettività locali e su specifici territori, cosicché la compatibilità dell'interferenza deve essere in concreto valutata ponderando, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, l'interesse pubblico sottostante all'assunzione da parte dello Stato di funzioni parzialmente sovrapponibili a quelle regionali con quello sotteso alle medesime funzioni delle Regioni.

E ciò non può che avvenire in una sede di concertazione istituzionale di tipo collegiale quale, con riguardo al caso in esame, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, ove la concreta ripartizione dei finanziamenti a carico del fondo statale e le verifiche afferenti alla concreta attuazione del programma strutturale possono essere vagliate e disciplinate in coerenza con principi di proporzionalità e ragionevolezza, in modo da evitare effetti distorsivi in ordine al riparto delle risorse sui territori regionali.

Non può essere condivisa l'opinione dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui – ai fini del coinvolgimento degli enti territoriali – sarebbe sufficiente la presenza nel Comitato di coordinamento, presso il Ministero dello sviluppo economico, di un rappresentante della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e l'eventuale sua integrazione, prevista dall'art. 30 del d.l. n. 133 del 2014 con i rappresentanti delle amministrazioni territoriali di volta in volta coinvolte nel progetto d'investimento.

Tale coinvolgimento sarebbe successivo alla fase attuativa più importante, vale a dire quella determinativa dei criteri, delle modalità e della congruenza dei progetti e dei relativi finanziamenti sui territori.

4.– In definitiva, l'esercizio di competenze statali e regionali contigue (o parzialmente coincidenti) deve essere accompagnato da garanzie di carattere procedimentale «poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003). In tal modo risulta rispettato il principio di leale cooperazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale.

Pertanto, l'art. 1, comma 202, della legge n. 190 del 2014 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede l'intesa, la cui sede – data la natura degli interessi in gioco – deve essere individuata nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Ciò al fine di determinare progetti e concreta ripartizione dei finanziamenti a carico del Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», nella parte in cui non prevede l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per determinare progetti e concreta ripartizione dei finanziamenti a carico del Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della legge n. 190 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 marzo 2018.

Sentenza: 21 febbraio 2018, n. 66

Materia: tutela dell'ambiente

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 3, 41, 117, secondo comma, lettere e), m), s) della Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 63, comma 7, 68 comma 1, 95 commi 2, 4, 5 della legge della Regione Veneto del 30 dicembre 2016, n. 30

Esito:

1) illegittimità costituzionale degli artt. 63, comma 7, 68, comma 1, 95, commi 4 e 5 della legge Regione Veneto n. 30/2016;

2) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 95, comma 2, della legge della Regione Veneto n. 30/2016.

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi:

Il presidente del Consiglio dei Ministri promuove questione di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 63, comma 7, 68, comma 1, 95, commi 2, 4, e 5 della legge Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30, con riferimento agli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettere e), m) ed s) della Costituzione.

L'art. 63, comma 7 della l.r. n. 30/2016 ha inserito nell'art. 45 ter della l.r. Veneto 23 aprile 2004, n.11 ("Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"), contenente la disciplina relativa ai compiti della Regione funzionali alla realizzazione del piano paesaggistico, il comma 1 bis, il quale prevede che la Giunta regionale, nelle more dell'approvazione del piano paesaggistico stesso, effettui una ricognizione degli immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico, nonché di quelle tutelate per legge di cui agli artt. 136 e 142, comma 1, del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Tale operazione si svolge in attuazione all'accordo con il MiBACT.

Secondo la ricostruzione di parte ricorrente tale disposizione attribuirebbe un potere "interinale" o "sostitutivo" alla Regione; contrasterebbe pertanto con l'art. 135 del suddetto Codice, il quale richiede una pianificazione congiunta tra Ministero e Regioni e prevede un potere sostitutivo, spettante al ministro, in caso di mancata approvazione del piano, nonché con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La Corte ritiene la questione fondata: nonostante l'ambiente non sia configurabile quale materia riconducibile alla competenza statale in modo rigoroso o circoscritto, ma risulta anzi definibile quale materia "trasversale", investendo indubbiamente interessi e competenze anche regionali, spettano allo Stato le determinazioni che necessitano di una disciplina uniforme sul territorio nazionale (sentt. 210/2016 e 212/2017).

La disciplina statale in materia di ambiente e paesaggio svolge infatti una funzione di limite alla disciplina che Regioni e Province autonome dettano nelle altre materie di loro competenza, ferma la facoltà loro riservata di prevedere norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio delle loro competenze, concorrenti con quelle di stretta tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.

La competenza esclusiva statale dell'attività pianificatoria in materia ambientale non risulta quindi ostativa ad un intervento da parte della Regione, purché quest'ultimo sia orientato ad implementare il valore ambientale e ad innalzare i livelli di tutela.

Per tali ragioni il Codice dei beni culturali affida a Stato e Regioni le coordinate fondamentali della pianificazione paesaggistica, prevedendo che debbano provvedere congiuntamente, ai sensi dell'art. 135 del Codice, all'elaborazione dei piani paesaggistici, limitatamente ai beni di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c), d).

La legislazione statale vincola l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico con riferimento ad immobili e ad aree di notevole interesse pubblico, ad aree tutelate direttamente dalla legge (quali fiumi, parchi, torrenti) e ad ulteriori immobili o aree di notevole interesse pubblico (artt. 136, 142, 143, lettera d)).

La presenza di tale obbligo di elaborazione congiunta impedisce l'esclusione o la previsione di una mera partecipazione degli organi ministeriali in tali procedimenti, pena la degradazione della tutela paesaggistica da valore unitario prevalente, a concertazione rigorosamente necessaria, a mera esigenza urbanistica (sent. 64/2015).

Da ciò deriva che anche l'attività ricognitiva deve risultare da un lavoro condiviso tra Stato e Regioni, come confermato anche dal Protocollo d'Intesa del 15 luglio 2009, che in attuazione dell'art. 143, comma 2, del Codice ha lo scopo di attribuire al piano territoriale regionale di coordinamento la qualità di piano urbanistico-territoriale, con considerazione specifica dei valori paesaggistici.

Secondo quanto disposto da tale protocollo le parti si sarebbero impegnate a completare la ricognizione di cui all'art. 143, lettere b) e c) del Codice, affidando ad un comitato tecnico a composizione mista per il coordinamento e la definizione dell'aggiornamento paesaggistico del piano la definizione dei contenuti del piano stesso e il coordinamento delle azioni necessarie alla sua redazione.

La normativa regionale deve pertanto ritenersi contrastante con quella statale e la questione di legittimità costituzionale è ritenuta dalla Corte meritevole di accoglimento.

In secondo luogo il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 68, comma 1, della l.r. Veneto n. 30/2016. Secondo tale norma gli interventi di manutenzione degli alvei, delle opere idrauliche in alveo, delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua, inclusi gli interventi sulla vegetazione ripariale arborea e arbustiva posti in essere con lo scopo di garantire il libero deflusso delle acque, non necessitano di autorizzazione paesaggistica ex art. 149 del d.lgs. n. 42/2004 né della valutazione di incidenza ai sensi del d.P.R. n. 357/1997, previa verifica della sussistenza dei presupposti di conformità con le disposizioni statali e regionali.

La difesa erariale sostiene che la disposizione regionale in questione contrasterebbe con la disciplina nazionale in materia di autorizzazione paesaggistica, spettante allo Stato in conformità a quanto disposto dall'art. 117, lettere m) ed s), della Costituzione; eventuali eccezioni al principio dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del Codice devono essere tassativamente formulate e previste dal legislatore statale in via esclusiva.

La Consulta ritiene la questione fondata con riferimento al parametro costituzionale invocato e nello specifico accoglie la questione di legittimità costituzionale dell'art. 68 della l.r. 30/2016 in quanto adottato in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Tale disposizione risulta contrastante anche con i principi elaborati in via giurisprudenziale (sentt. 238/2016, 189/2016) secondo cui la Regione non può derogare agli istituti di protezione ambientale che prevedono una disciplina uniforme e valida a livello nazionale, tra cui figura anche l'autorizzazione paesaggistica, e nemmeno prevedere una procedura di autorizzazione paesaggistica differente da quella disciplinata dalla legislazione statale.

Nelle more del giudizio di legittimità costituzionale è stato emanato un regolamento di delegificazione (d.P.R. 13 febbraio 2017 n. 31) per individuare le tipologie di interventi in relazione ai quali non è necessaria l'autorizzazione paesaggistica, ai sensi dell'art. 149 del Codice dei beni culturali.

Tra questi, l'allegato A del suddetto d.P.R. ha individuato interventi di manutenzione non esattamente identici a quelli previsti dalle norme regionali: non vengono menzionate le opere idrauliche in alveo e viene prevista dal regolamento l'esenzione dell'autorizzazione paesaggistica a condizione che siano assenti alterazioni permanenti della visione d'insieme della morfologia del corso d'acqua.

La norma regionale prevede quindi l'esonero per un numero più ampio di interventi rispetto a quanto previsto dalla normativa statale, mentre eventuali esoneri devono essere realizzati in base alla normativa statale e a seguito della concertazione con la Regione.

Inoltre ai fini della declaratoria di illegittimità costituzionale ciò che rileva nel caso di specie è che, oltre che adottato in deroga all'ambito riservato alla competenza statale, l'intervento regionale in materia ambientale fosse peggiorativo rispetto alla tutela accordata dalle norme statali.

Infine la Corte si pronuncia con riferimento alle censure sollevate in relazione ai commi 2, 4 e 5 dell'art. 95 della medesima legge regionale, in materia di pianificazione e gestione regionale dell'attività di cava.

A questo proposito la Corte ricorda che, a seguito della riforma del titolo V, la materia "cave e torbiere" è stata ricondotta alla competenza residuale delle Regioni, che possono regolare la materia nel rispetto degli standard ambientali e paesaggistici determinati dalle leggi statali, secondo una logica di confronto e senza alcuna possibilità di deroga ai principi in materia di tutela dell'ambiente.

La competenza residuale in materia di cave risulta quindi una competenza elastica, calibrata sull'implicazione dei livelli di tutela ambientali stabiliti dallo Stato.

L'art. 95 comma 2 permette, dietro autorizzazione della struttura regionale in materia di attività estrattive, di stoccare e lavorare, nelle cave non estinte, materiali da scavo costituiti da sabbie e ghiaie provenienti dalla realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità con almeno 500.000 metri cubi di materiale di risulta.

Il trattamento di tale materiale risulta consentito purché i materiali siano qualificabili come sottoprodotti ai sensi della vigente normativa ed equiparabili per tipologia al materiale costituente il giacimento coltivato nella cava.

La norma consente così il recupero e la lavorazione di sabbia e ghiaia a condizione che esse siano qualificabili come sottoprodotti secondo la normativa vigente.

Secondo la ricostruzione del ricorrente tale disciplina risulterebbe lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera s), in quanto classificherebbe il materiale quale sottoprodotto e non quale rifiuto, basandosi sulla sola provenienza da cantieri di opere pubbliche; la disposizione contrasterebbe altresì con il Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo, che prevede che i materiali e le rocce da scavo debbano essere estratti e utilizzati solo in attuazione di un piano di utilizzo apposito.

La Consulta ritiene la questione infondata, in quanto reputa che la disposizione regionale non incida in alcun modo sulla normativa statale, peraltro di derivazione comunitaria, in tema di qualificazione del materiale inerte e di smaltimento di rifiuti.

La disciplina regionale, infatti, prevede l'eventuale riuso del materiale inerte a condizione che lo stesso sia qualificabile come sottoprodotto ai sensi della normativa vigente e a condizione che il luogo di conferimento sia ordinariamente adibito all'estrazione di materiali con caratteristiche analoghe.

La presenza del rinvio alla normativa statale per la qualificazione del sottoprodotto implica l'assenza di pregiudizio per i livelli di tutela ambientale implicati nella regolazione uniforme dei sottoprodotti.

I commi 4 e 5 dell'art. 95 della l.r. Veneto n. 30/2016 dispongono, rispettivamente, che per un periodo di 9 anni non possa essere autorizzata l'apertura di nuove cave di sabbia e ghiaia e che invece possa essere autorizzato l'ampliamento, da sottoporre a VIA, di cave di sabbia e ghiaia non ancora integralmente estinte situate nelle Province di Verona e Vicenza, purché ricorrano le condizioni di cui alle lettere da a) ad e) del medesimo comma.

Nel contestare la legittimità di queste disposizioni, la difesa statale si sofferma soprattutto sulle condizioni previste dalla lettera a) e dalla lettera d), secondo cui l'impresa richiedente deve essere titolare di autorizzazioni di cava per sabbia e ghiaia che nel complesso non devono presentare un volume residuo estraibile superiore a cinquecentomila metri cubi; i volumi autorizzati non devono inoltre superare una certa quantità di metri cubi, secondo previsioni novennali e soggette a revisione ogni tre anni e ogni volta in cui ve ne sia necessità.

Il comma 4 secondo la Presidenza del Consiglio impedirebbe l'espletamento delle procedure di valutazione di impatto ambientale previste dal codice dell'ambiente e risulterebbe lesivo degli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 3 e 41 della Costituzione; il comma 5 si porrebbe invece in contrasto con le competenze esclusive statali in materia di tutela della concorrenza e violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

La Corte ritiene fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte dalla ricorrente in ragione dello strumento normativo prescelto.

La fondatezza delle questioni non è infatti motivata dal bilanciamento di interessi, di effettiva discrezionalità regionale, che i commi 4 e 5 dell'art. 95 mirano a garantire, ponendo il divieto di nuove cave per evitare l'eccessivo consumo di suolo e allo stesso tempo consentendo l'ampliamento delle attività estrattive, al fine di reperire i materiali inerti necessari allo svolgimento di determinate attività produttive.

Il Veneto ha esercitato le funzioni in materia di attività estrattiva sulla base della disciplina prevista dalla legge Regione Veneto 7 settembre 1982 n. 44; tra gli strumenti di pianificazione disciplinati a livello regionale figura il "Prac", il Piano regionale dell'attività di cava, che rappresenta l'atto di programmazione ed indirizzo delle attività estrattive nel territorio regionale e che tuttavia non è mai stato approvato.

Le disposizioni impugnate avrebbero lo scopo di sopperire ad una mancata pianificazione amministrativa, impedendo tuttavia una modulazione dell'ampliamento delle attività estrattive coerente con la necessità di mantenere inalterati gli standard di tutela paesaggistico-ambientale.

Il Giudice costituzionale critica il ricorso allo strumento legislativo da parte della Regione per autorizzare l'ampliamento e l'attrazione a livello legislativo di una funzione amministrativa che grava su procedimenti di piano attinenti a competenze statali e regionali.

La Regione Veneto sarebbe dovuta intervenire non con legge ma con atti di pianificazione, tramite un procedimento con cui l'amministrazione fosse in grado di ponderare realmente gli interessi emersi nel procedimento, garantendo l'interesse pubblico e coerentemente con il principio di imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.).

L'ampliamento in via legislativa delle attività estrattive presenta il rischio di travolgere atti di pianificazione territoriale eventualmente incompatibili con il dettato legislativo e provoca un'automatica prevalenza delle esigenze connesse all'approvvigionamento di materiale inerte sulle istanze di protezione paesaggistica, annoverate dalla Costituzione tra i suoi principi fondamentali (art. 9 della Costituzione).

La procedura di valutazione di impatto ambientale non può sopperire all'assenza di una pianificazione dell'attività di cava, come sostenuto dalla Regione resistente.

Il provvedimento autorizzatorio, infatti, innanzitutto ha una portata limitata, in quanto valido per il singolo intervento situato localmente; in secondo luogo l'ampliamento in questione si discosta da alcune previgenti disposizioni legislative, introdotte nell'ordinamento regionale allo scopo assicurare l'integrità paesaggistica del territorio.

Nonostante la disciplina delle attività estrattive nel territorio regionale sia senza dubbio materia spettante alla discrezionalità politica del legislatore regionale, in presenza di una disciplina legislativa generale in una materia strettamente legata a competenze esclusive dello Stato risulta costituzionalmente illegittimo il ricorso della Regione ad una legge di contenuto particolare che rende inefficaci le garanzie proprie del procedimento amministrativo, strumentali alla realizzazione dei valori paesaggistici e ambientali dell'attività di cava.

Disposizioni varie in materia di tutela del paesaggio (ricognizione ad opera della Giunta regionale degli immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico e delle aree tutelate per legge, nelle more dell'approvazione del piano paesaggistico), acque ed acquedotti (disciplina degli interventi di manutenzione degli alvei, delle opere idrauliche in alveo, delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua) e cave (disciplina della lavorazione e dello stoccaggio, presso cave non estinte, di materiali di scavo costituiti da sabbia e ghiaia, provenienti dalla realizzazione di opere pubbliche e pubblica utilità; divieto di apertura di nuove cave per 9 anni; limiti all'ampliamento delle cave di sabbia e ghiaia non ancora estinte). - Legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), artt. 63, comma 7, 68, comma 1, 95, commi 2, 4 e 5. - (T-180066) (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.14 del 4-4-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 63, comma 7, 68, comma 1, e 95, commi 2, 4 e 5, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio - 2 marzo 2017, depositato in cancelleria il 7 marzo 2017 e iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nella udienza pubblica del 20 febbraio 2018 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Riservate a separate pronunce le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri su altre disposizioni della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), lo scrutinio deve essere qui limitato a quelle aventi ad oggetto gli artt. 63, comma 7, 68, comma 1, 95, commi 2, 4 e 5, di detta legge regionale, in riferimento agli artt. 3, 41, e 117, secondo comma, lettere e), m) e s), della Costituzione.

2.– L'impugnato art. 63, comma 7, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, ha inserito i commi 1-bis, 1-ter e 1-quater nell'art. 45-ter, della legge reg. Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio), il quale disciplina i compiti della Regione funzionali alla realizzazione del piano paesaggistico.

Il Presidente del Consiglio dei ministri si duole della prima parte della disposizione, che ha inserito nel richiamato art. 45-ter il comma 1-bis, il quale così dispone: «La Giunta regionale, in attuazione all'accordo con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MiBACT) di cui agli articoli 135, comma 1 e 143, comma 2, del Codice, nelle more dell'approvazione del piano paesaggistico di cui al comma 1, procede alla ricognizione degli immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico e delle aree tutelate per legge di cui, rispettivamente, agli articoli 136 e 142, comma 1, del Codice».

2.1.– Ad avviso del ricorrente, detta norma attribuirebbe un potere unilaterale di tipo «sostitutivo» o «interinale» alla Regione, in contrasto con l’art. 135 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», il quale richiede la pianificazione congiunta tra Ministero e Regioni e, nel caso di mancata approvazione del piano, un potere sostitutivo in capo al Ministro. Dalla deroga al meccanismo disegnato dal Codice dei beni culturali deriverebbe la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.2.– La questione è fondata.

La disposizione impugnata interseca la disciplina sulla protezione del paesaggio, normativa che, a sua volta, «rispecchia la natura unitaria del valore primario e assoluto dell’ambiente» (sentenza n. 246 del 2017), di esclusiva spettanza statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il bene ambientale, infatti, ha una morfologia complessa, capace di ricomprendere non solo la tutela di interessi fisico-naturalistici, ma anche i beni culturali e del paesaggio idonei a contraddistinguere in modo originale, peculiare e irripetibile un certo ambito geografico e territoriale.

2.3.– L’ambiente, come più volte affermato da questa Corte, «non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze».

Esso «delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale» (sentenza n. 407 del 2002; nello stesso senso, più recentemente, sentenze n. 212 del 2017, n. 210 del 2016 e n. 171 del 2012).

La disciplina statale volta a proteggere l’ambiente e il paesaggio viene quindi «“a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza”, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell’esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell’ambiente» (sentenza n. 199 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008, n. 378 del 2007).

Essa richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un’attività pianificatoria estesa sull’intero territorio nazionale.

In tal senso, l’attribuzione allo Stato della competenza esclusiva di tale “materia-obiettivo” non implica una preclusione assoluta all’intervento regionale, purché questo sia volto all’implementazione del valore ambientale e all’innalzamento dei suoi livelli di tutela.

2.4.– In coerenza con tali orientamenti, il Codice dei beni culturali detta le coordinate fondamentali della pianificazione paesaggistica, affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni.

In particolare, l’art. 135 del menzionato Codice stabilisce che lo Stato e le Regioni sottopongono a specifica normativa d’uso il territorio mediante «piani paesaggistici», ovvero piani urbanistico-territoriali con considerazione dei valori paesaggistici implicati.

L’elaborazione di detti piani avviene congiuntamente tra Ministero e Regioni, «limitatamente ai beni paesaggistici di cui all’articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d)».

In altri termini, l’elaborazione del piano deve avvenire congiuntamente con riferimento agli immobili e alle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell’art. 136 (le c.d. “bellezze naturali”), alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell’art. 142 (le c.d. “zone Galasso”, come territori costieri, fiumi, torrenti, parchi) e, infine, agli ulteriori immobili ed aree di notevole interesse pubblico (art. 143, lettera d).

2.5.– La legislazione statale pone dunque un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico; tale obbligo, con riferimento ai beni vincolati indicati direttamente dall’art. 135, cod. beni culturali, assurge a principio inderogabile della legislazione statale, a sua volta riflesso della «impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, tesa a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull’intero territorio nazionale» (sentenza n. 64 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 210 del 2016, n. 197 del 2014, n. 211 del 2013).

Come questa Corte ha già affermato, non è ammissibile la «generale esclusione o la previsione di una mera partecipazione degli organi ministeriali» in procedimenti che richiedono la cooperazione congiunta: in tali ipotesi la tutela paesaggistica verrebbe degradata, «da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica» (sentenza n. 64 del 2015).

2.6.– Alla luce di tali premesse, deve ritenersi che anche la ricognizione dei beni da sottoporre a vincoli paesaggistici debba essere realizzata congiuntamente con lo Stato e, per esso, con il Ministero per i beni e le attività culturali, come emerge dalla lettera del menzionato art. 143, cod. beni culturali, che annovera la ricognizione dei beni di rilevanza paesaggistica tra le attività ricomprese nella «elaborazione» del piano.

Posto che l’elaborazione deve avvenire, ai sensi dell’art. 136, comma 1, cod. beni culturali, «congiuntamente tra Ministero e regioni», ne discende che anche l’attività ricognitiva deve essere frutto di un percorso condiviso, in ogni suo passaggio e in ogni sua fase, da Stato e Regioni.

2.7.– In tale direzione si muove, peraltro, il Protocollo d’Intesa del 15 luglio 2009, finalizzato, in attuazione dell’art. 143, comma 2, cod. beni culturali, ad attribuire al piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC) «la qualità di piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici» (art. 1 del Protocollo sottoscritto tra Ministero per i beni e le attività culturali e la Regione del Veneto, in attuazione delle disposizioni di cui agli articoli 135, comma 1, e 143 comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, per l’elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale e relativo disciplinare attuativo).

L’accordo, oltre a istituire un comitato tecnico a composizione mista per il coordinamento e la definizione dell’aggiornamento paesaggistico del piano, ha espressamente disposto, all’art. 10, comma 3, che «le parti si impegnano sin d’ora a completare la ricognizione indicata all’art. 143, comma 1, lettere b) e c), del Codice», affidando al predetto comitato paritetico la «definizione dei contenuti» del piano e il «coordinamento delle azioni necessarie alla sua redazione».

Di qui il contrasto della disposizione regionale con la normativa statale, e il conseguente accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

3.– Il Presidente del consiglio dei ministri ha altresì impugnato l’art. 68, comma 1, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016.

La disposizione prevede che «gli interventi di manutenzione degli alvei, delle opere idrauliche in alveo, delle sponde e degli argini dei corsi d’acqua, compresi gli interventi sulla vegetazione ripariale arborea e arbustiva, finalizzati a garantire il libero deflusso delle acque possono essere eseguiti senza necessità di autorizzazione paesaggistica ai sensi dell’art. 149 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e della valutazione di incidenza ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 “Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche” previa verifica della sussistenza di tali presupposti ai sensi delle disposizioni statali e regionali».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, detta norma si porrebbe in contrasto con la disciplina nazionale sull’autorizzazione paesaggistica, che spetterebbe allo Stato in virtù dell’art. 117, secondo comma, lettere m) e s), Cost.

A suo avviso, le eccezioni al principio dell'autorizzazione paesaggistica, previsto dall'art. 146, cod. beni culturali, devono essere tassativamente formulate, in via esclusiva, dal legislatore statale.

La disposizione reca invece una «formula ampia e indeterminata», che si traduce «nell'abrogazione in concreto dell'autorizzazione per una intera classe di interventi, identificati soltanto in base al loro presunto fine».

3.1.– La questione è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

La disposizione censurata si pone in contrasto con i principi, enunciati da questa Corte, secondo i quali «la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica» (sentenze n. 189 del 2016 e n. 235 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 238 del 2013, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008).

La norma regionale esonera determinati provvedimenti dall'autorizzazione paesaggistica richiesta dall'art. 146, cod. beni culturali. In particolare, la normativa statale indica, all'art. 149 di detto Codice, alcune categorie di interventi per cui non è richiesta l'autorizzazione paesaggistica, ma tra queste non rientrano le attività indicate dall'impugnato comma 1 dell'art. 68.

3.2.1.– Va ricordato, inoltre, che l'art. 25, comma 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, ha affidato ad un regolamento di delegificazione l'individuazione delle «tipologie di interventi per i quali l'autorizzazione paesaggistica non è richiesta, ai sensi dell'articolo 149 del medesimo Codice dei beni culturali, sia nell'ambito degli interventi di lieve entità già compresi nell'allegato 1 al suddetto regolamento di cui all'articolo 146, comma 9, quarto periodo, cod. beni culturali, sia mediante definizione di ulteriori interventi minori privi di rilevanza paesaggistica».

Tale regolamento, emanato nelle more del presente giudizio di legittimità costituzionale, successivamente all'entrata in vigore delle norme impuginate (decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, intitolato «Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata»), ha stabilito, per una serie di interventi, l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica.

Tra questi, l'Allegato A del d.P.R. n. 31 del 2017, come riporta anche la Regione resistente, ha individuato gli «interventi di manutenzione degli alvei, delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua, compresi gli interventi sulla vegetazione ripariale arborea e arbustiva, finalizzati a garantire il libero deflusso delle acque e che non comportino alterazioni permanenti della visione d'insieme della morfologia del corso d'acqua».

3.2.2.– Emerge chiaramente, tuttavia, come la classe di interventi indicati dall'allegato non sia identica a quella prevista dalla norma regionale: essa infatti non menziona le opere idrauliche in alveo (richiamate invece dalla disposizione regionale) e condiziona l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica all'«assenza di alterazioni permanenti della visione d'insieme della morfologia del corso d'acqua».

La norma regionale ha, quindi, una portata più ampia della regolamentazione statale, sia quanto al tipo di interventi esonerati (le «opere idrauliche in alveo»), sia quanto alle condizioni che devono sussistere per l'esonero (la necessità che gli interventi di manutenzione non alterino la «visione d'insieme della morfologia del corso d'acqua»).

Le competenze regionali in materia di difesa del suolo possono rendere opportuni taluni esoneri, ma essi devono essere realizzati sulla base della normativa statale, se del caso a seguito di concertazione con la Regione.

3.3.– Anche a volere ritenere, come prospetta la difesa regionale, coincidenti le due tipologie di interventi (quella regionale e quella statale sopravvenuta), vi è da considerare che la norma regionale avrebbe prodotto, seppure per un limitato arco temporale, un abbassamento degli standard di tutela ambientale, così contravvenendo alla ripartizione costituzionale delle competenze.

Ai fini della declaratoria di illegittimità costituzionale, infatti, ciò che rileva è l'intervento peggiorativo, in deroga, della Regione nell'ambito riservato all'esclusiva competenza statale in materia ambientale.

Di qui l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 68, comma 1, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Restano assorbite le ulteriori censure avanzate con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato i commi 2, 4 e 5 dell'art. 95 della legge della Regione Veneto n. 30 del 2016, rubricato «Prime disposizioni in materia di pianificazione regionale delle attività di cava».

Tale articolo detta una serie di prescrizioni in materia di cave, finalizzate alla valorizzazione delle risorse regionali non riutilizzabili, alla riduzione del consumo di suolo, alla tutela del lavoro e delle imprese del settore estrattivo e alla migliore gestione dei materiali inerti nel corso della realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità (comma 1 dell'art. 95).

4.1.– In via preliminare, è necessario identificare l'ambito materiale sul quale incide la disposizione impugnata.

Essa si inserisce in un ampio intervento, realizzato dalla legge regionale censurata, in materia di pianificazione e gestione dell'attività di cava.

La disciplina generale di tali attività si trova nel regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 (Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel Regno) che, in considerazione della situazione esistente alla data della sua emanazione, era volto a favorire lo sviluppo edilizio e infrastrutturale di un Paese in larga parte ancora rurale e, perciò, meno attento ai valori ambientali e paesaggistici implicati nell'attività estrattiva.

Il r.d. n. 1443 del 1927, accanto agli artt. 826 ed 840 del codice civile, identifica i principi generali di una materia che, anteriormente alla riforma del Titolo V, della Parte II della Costituzione, spettava alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni.

Queste ultime potevano intervenire a disciplinare le attività estrattive, mancando specifiche leggi-quadro, sulla base dei principi desumibili dalle vigenti norme statali.

Il cosiddetto "primo trasferimento di funzioni amministrative" (art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 1972, n. 2, recante «Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di acque minerali e termali, di cave e torbiere e di artigianato e del relativo personale») conferì, alle Regioni a statuto ordinario, le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di cave e torbiere, conferimento poi completato dal cosiddetto "secondo trasferimento" (art. 62 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»).

4.2.– In tale contesto, questa Corte ha ammesso «interventi regionali legislativi (e perciò amministrativi), regolanti l'attività estrattiva e trascendenti il quadro della legislazione nazionale fino allora vigente» (sentenza n. 7 del 1982; nello stesso senso, sentenze n. 488 del 1995 e n. 499 del 1988), incentrati, tra l'altro, nella generale regolamentazione dell'esercizio dell'attività estrattiva previa (secondo il regime proprietario riconosciuto alle stesse) concessione o autorizzazione.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, la mancata menzione della materia «cave e torbiere» nei cataloghi del novellato art. 117 Cost., ne ha imposto la riconduzione – affermata dalla Corte – alla competenza residuale delle Regioni (sentenze n. 210 del 2016 e n. 246 del 2013).

4.3.– La legge regionale, in parte qua, afferisce, dunque, a una materia riconducibile alla competenza residuale delle Regioni, attenendo all’esercizio dei poteri pianificatori in materia di cave.

Si tratta dunque di verificare, tramite un’analisi condotta alla luce dell’oggetto e della ratio delle singole disposizioni, se queste siano eccedenti rispetto all’oggetto e alla finalità complessiva della normativa, invadendo la competenza legislativa statale e così infrangendo i livelli di tutela ambientale e paesaggistici individuati dallo Stato.

L’attività di cava, infatti, può essere regolata dalle Regioni, fatto salvo il rispetto degli standard ambientali e paesaggistici fissati dalle leggi statali.

Questa Corte, anche di recente, ha ricordato «come la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente si debba confrontare con la competenza regionale in materia di cave, senza che ciò, però, possa importare alcuna deroga rispetto a quanto già affermato in ordine ai principi che governano la tutela dell’ambiente» (sentenza n. 210 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 199 del 2014 e n. 246 del 2013).

La competenza residuale in materia di cave si allarga o si restringe, quindi, a seconda dell’implicazione dei livelli di tutela ambientale, di norma cristallizzati in specifiche discipline statali.

5.– Posta tale premessa, viene in rilievo, anzitutto, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 95, comma 2, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, il quale consente, previa autorizzazione della struttura regionale competente in materia di attività estrattive, «lo stoccaggio e la lavorazione, nelle cave non estinte, di materiali da scavo costituiti da sabbie e ghiaie», proveniente dalla realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità, con almeno 500.000 metri cubi di materiale di risulta.

Il trattamento del materiale inerte è consentito purché: a) i materiali siano qualificabili come sottoprodotti «ai sensi della vigente normativa» e b) i materiali siano equiparabili per tipologia al materiale costituente il giacimento coltivato nella cava.

La norma censurata consente, quindi, il recupero e la lavorazione di materiale inerte (sabbia e ghiaia), purché questo sia qualificabile come sottoprodotto ai sensi della normativa vigente e il materiale sia della medesima natura di quello coltivato in cava.

5.1.– Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione inciderebbe sulla disciplina del trattamento dei sottoprodotti prevista dagli artt. 183, comma 1, lettera qq), e 184-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), rientrante nella competenza esclusiva statale in materia di ambiente ai sensi dell’art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.

Lo smaltimento delle rocce da scavo apparterrebbe, infatti, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente, secondo quanto avrebbe affermato questa Corte in plurime occasioni (sono richiamate le sentenze n. 232 del 2014, n. 70 del 2014, n. 300 del 2013).

La disciplina regionale, secondo la difesa statale, violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., allorché, sul solo presupposto che provenga da cantieri di opere pubbliche, il materiale sia classificabile come sottoprodotto e non come rifiuto.

Inoltre, la disposizione si porrebbe in contrasto con il decreto del Ministro 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), il quale prevede che i materiali e le rocce da scavo debbano essere estratti e utilizzati esclusivamente in attuazione di un apposito piano di utilizzo (art. 5).

5.2.– La questione, concernente il richiamato art. 95, comma 2, non è fondata.

Questa Corte – è ben vero – ha più volte affermato 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» (sentenze n. 269 del 2014, n. 232 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 70 del 2014 e n. 300 del 2013).

Inoltre, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime norme che incidevano sulla qualificazione, a fini ambientali, di terre e rocce da scavo (sentenze n. 315 del 2009 e n. 62 del 2008).

Tale ambito è, infatti, puntualmente regolato a livello nazionale: in coerenza con la normativa comunitaria, il comma 1 dell'art. 184-bis, cod. ambiente, stabilisce i criteri generali per distinguere i sottoprodotti dai rifiuti, mentre il secondo comma di detto articolo rinvia a un decreto ministeriale la definizione «di criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti».

Sulla scorta di tale disposizione è stato emanato il d.m. n. 161 del 2012, evocato anche dalla difesa statale, sostituito dal decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2017, n. 120 (Regolamento recante la disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo, ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), che integra e specifica la indicata disciplina di rango legislativo.

La disposizione regionale qui in esame, tuttavia, non incide in alcun modo sulla normativa statale, di diretta derivazione comunitaria (Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 98 del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive), in tema di smaltimento di rifiuti o di qualificazione del materiale inerte, presupponendone anzi l'applicazione.

La norma censurata prevede piuttosto la possibilità di riutilizzare materiale inerte – peraltro proveniente dalla realizzazione di opere pubbliche – purché questo sia qualificabile come «sottoprodotto» alla stregua della normativa vigente e purché il luogo di conferimento sia ordinariamente adibito all'estrazione di materiali aventi analoghe caratteristiche.

La presenza di quest'ultimo requisito, in particolare, evita che la norma censurata si ponga in contrasto con la disciplina del cosiddetto deposito intermedio delle terre e rocce da scavo previsto dall'art. 5 del d.P.R. n. 120 del 2017.

5.3.– La disposizione impugnata non si sovrappone alla normativa statale, posto che l'attività di stoccaggio e lavorazione è condizionata alla qualificazione quale «sottoprodotto» del materiale inerte, alla stregua della normativa vigente.

La norma censurata, tramite il riferimento alla «normativa vigente», dispone, piuttosto, un rinvio alla fonte statale in materia di sottoprodotti, nel senso che sarà possibile riutilizzare il materiale da scavo solo laddove siano rispettate le stringenti condizioni poste dalla disciplina statale.

La normativa de qua, quindi, non pregiudica i livelli di tutela ambientale implicati nella regolazione uniforme dei sottoprodotti.

D'altronde, in un caso analogo, questa Corte ha ritenuto non costituzionalmente illegittima una normativa della Provincia autonoma di Bolzano che consentiva la lavorazione nelle aree estrattive dotate «di materiali inerti provenienti anche da altre cave, sbancamenti, scavi, gallerie, fiumi, torrenti, rii o zone colpite da eventi naturali eccezionali ubicati ad una distanza non superiore a 15 chilometri dall'impianto».

La norma, non contenendo «espressamente alcuna definizione di rifiuto, né alcuna esplicita qualificazione dei materiali inerti di cui si consente la lavorazione», non incideva «sul regime dei predetti materiali, tantomeno conteneva una presunzione assoluta circa la configurazione dei medesimi come sottoprodotti» (sentenza n. 345 del 2010).

La disposizione si limitava «ad individuare le lavorazioni che possono essere effettuate presso le aree estrattive dotate di impianti autorizzati alla coltivazione delle cave, rinviando, per la qualificazione e per l'individuazione del regime al quale i materiali oggetto di lavorazione devono essere sottoposti, alle norme statali, in particolare alle norme del Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006), che hanno recepito la normativa comunitaria, in specie la direttiva 2006/12/CE» (sentenza n. 345 del 2010).

Di qui il rigetto delle censure prospettate dal ricorrente.

6.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi impugnato i commi 4 e 5 dell'art. 95 della legge della reg. Veneto n. 30 del 2016.

6.1.– Il richiamato comma 4 dispone che «per un periodo di nove (9) anni non può essere autorizzata l'apertura di nuove cave di sabbia e ghiaia».

Ad avviso del ricorrente, la norma impedirebbe l'espletamento delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA), previste dal Codice dell'ambiente.

A conforto della censura è richiamata la giurisprudenza costituzionale che ha ricondotto la disciplina della VIA alla competenza esclusiva statale in materia di ambiente (sentenza n. 199 del 2014) ed ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali che disponevano dell'efficacia di titoli minerari in assenza di procedure di valutazione di impatto ambientale (sentenze n. 246 del 2013 e n. 67 del 2010).

La disposizione sarebbe lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e violerebbe anche gli artt. 3 e 41 Cost., in quanto prevederebbe un limite irragionevole e non proporzionato alla iniziativa economica privata.

6.2.– Il comma 5 del censurato art. 95 consente ampliamenti, da sottoporre a VIA (di cui al comma 9, non impugnato), di cave di sabbia e ghiaia situate nelle Province di Verona e Vicenza «non ancora integralmente estinte», purché ricorrano alcune condizioni, elencate alle lettere da a) ad e) del medesimo comma.

La difesa erariale si sofferma, in particolare, sulle condizioni previste dalla lettera a) («l'impresa richiedente sia titolare di autorizzazioni di cava per sabbia e ghiaia che, nel complesso, non presentino un volume residuo estraibile superiore a cinquecentomila metri cubi») e dalla lettera d) (i volumi autorizzati in ampliamento non devono superare «complessivamente 8,5 milioni di metri cubi così suddivisi: 4,5 milioni di metri cubi per il territorio della provincia di Verona e 4 milioni di metri cubi per il territorio della provincia di Vicenza»).

Tali previsioni «sono novennali e soggette a revisione almeno ogni tre anni e comunque ogni qualvolta se ne determini la necessità»).

Il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che tale disposizione contrasterebbe con le competenze esclusive statali in materia di tutela della concorrenza, richiamando a tal fine la nozione di concorrenza accolta dalla giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007) e prospettando una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il ricorrente si sofferma, altresì, sulla denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sostenendo che l'ambiente può essere salvaguardato solo attraverso una gestione pianificata delle risorse ambientali, «non attraverso rigide predeterminazioni legislative delle modalità di gestione non precedute da specifica istruttoria e non modificabili se non attraverso un nuovo iter legislativo».

7.– In riferimento a tale parametro, le questioni aventi ad oggetto i commi 4 e 5 dell'art. 95 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016 devono essere esaminate congiuntamente, poiché le disposizioni sono strettamente connesse. Il divieto di aperture di nuove cave trova, infatti, un necessario contemperamento nella scelta di consentire l'ampliamento delle cave esistenti in alcuni territori provinciali.

7.1.– Questa Corte, avendo la facoltà di decidere l'ordine delle censure da affrontare (sentenze n. 212 del 2017, n. 157 del 2017, n. 107 del 2017 e n. 98 del 2013), ritiene di esaminare prioritariamente le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 95, commi 4 e 5, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, sono fondate.

L'art. 95, al comma 4, vieta l'apertura di nuove cave sul territorio regionale per un periodo di nove anni; al comma 5 consente, entro certi limiti, l'ampliamento delle cave esistenti in determinati territori provinciali.

Il legislatore regionale ha così tentato di conciliare plurimi interessi meritevoli di protezione: per un verso, il divieto di nuove cave evita l'eccessivo consumo di suolo, così tutelando l'integrità paesaggistica del territorio; per altro verso, l'ampliamento delle attività estrattive promuove il reperimento dei materiali inerti necessari per lo svolgimento di determinate attività produttive.

Il bilanciamento di questi due interessi spetta senz'altro alla discrezionalità della Regione; come si avrà subito modo di chiarire, tuttavia, non è l'esito del bilanciamento che è qui censurato, bensì lo strumento normativo prescelto.

7.2.– Con le norme in esame, la Regione Veneto ha esercitato proprie funzioni in materia di attività estrattiva, funzioni già disciplinate, in via generale, dalla legge della Regione Veneto 7 settembre 1982, n. 44 (Norme per la disciplina dell'attività di cava). Tale normativa non solo ha classificato i materiali da estrarre sulla base dell'impatto paesaggistico-territoriale dei relativi luoghi di coltivazione, annoverando la sabbia e la ghiaia tra i materiali che comportano «un elevato grado di utilizzazione del territorio» (art. 3), ma ha anche individuato gli appositi strumenti di pianificazione (art. 4), i soggetti preposti ai compiti di amministrazione attiva con i relativi procedimenti autorizzatori (artt. 16 e seguenti), gli specifici obblighi di ricomposizione paesaggistica gravanti sui titolari delle attività (art. 14), nonché i titolari dell'attività sanzionatoria e di vigilanza (artt. 28 e seguenti).

Tra gli strumenti di pianificazione, un compito centrale è stato affidato al «Piano regionale dell'attività di cava (Prac)», che dovrebbe rappresentare l'atto di programmazione e indirizzo delle attività estrattive nel territorio regionale; in forza di tale atto, le Province venete avrebbero dovuto dotarsi di appositi piani di attuazione e specificazione del Prac.

7.3.– Tale piano, da adottare all'esito di un procedimento composito, contraddistinto dalla proposta della Giunta regionale, dalla partecipazione degli enti locali e dalla definitiva approvazione del Consiglio regionale, non ha però mai visto la luce, nonostante svariati tentativi.

La mancata approvazione del Prac ha prolungato l'applicazione del regime transitorio previsto dagli artt. 43 e 44 della legge reg. Veneto n. 44 del 1982, che, nelle more dell'approvazione del piano, individua nella Giunta regionale l'organo competente a rilasciare le autorizzazioni o le concessioni relative all'attività di cava sulla base di una serie di criteri indicati dall'art. 44 della medesima legge regionale.

Tra questi, per quanto attiene alla sabbia e alla ghiaia, vengono indicati i territori comunali ove è possibile autorizzare l'apertura di nuove cave o l'ampliamento di cave già esistenti (art. 44, lettere a e b) e il limite massimo di quantitativo estraibile annualmente (art. 44, lettera e, ed allegato 3).

7.4.– Le disposizioni censurate tentano, dunque, di sopperire all'indefinita provvisorietà e alla mancata pianificazione amministrativa delle attività estrattive nel territorio regionale.

Questa Corte ha in più occasioni ribadito che non può ritenersi preclusa alla legge, anche regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera oggetti o materie normalmente affidate all'azione amministrativa pur dovendo soggiacere ad uno scrutinio stretto di costituzionalità (da ultimo sentenze n. 114 del 2017, n. 231 del 2014 e n. 85 del 2013).

Tuttavia, nel caso di specie l'autorizzazione all'ampliamento in forma di legge, e dunque l'attrazione a livello legislativo della funzione amministrativa, incide su procedimenti di piano che intrecciano strettamente competenze statali (la tutela ambientale e la pianificazione paesaggistica) e regionali (la disciplina delle cave e delle torbiere).

L'ampliamento in via legislativa delle attività estrattive, infatti, rischia di travolgere gli atti di pianificazione territoriale eventualmente incompatibili con il dettato legislativo, così generando una automatica prevalenza delle esigenze legate all'approvvigionamento del materiale inerte sulle

istanze di protezione paesaggistica, che pure la Costituzione annovera tra i suoi principi fondamentali (art. 9, secondo comma, Cost.).

Come argomentato dalla difesa statale, nella materia delle cave, di competenza residuale regionale ma strettamente legata alla tutela paesaggistica e ambientale, non è possibile agire «attraverso rigide predeterminazioni legislative delle modalità di gestione non precedute da specifica istruttoria e non modificabili se non attraverso un nuovo iter legislativo».

Risulta, infatti, coerente con i vincoli paesaggistici posti dalla legislazione statale procedere mediante gli strumenti propri della pianificazione amministrativa, sia essa assimilabile alla pianificazione strettamente paesaggistica o a quella urbanistico-territoriale (art. 135, cod. beni culturali), volti a coordinare le attività sul territorio secondo criteri descrittivi, prescrittivi e propositivi fra loro coerenti.

Non è un caso, peraltro, che l'art. 145, comma 2, cod. beni culturali, stabilisca che i piani paesaggistici possono prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale».

Tale generale previsione ha trovato specificazione, nella Regione Veneto, con la variante al piano territoriale di coordinamento, approvata dalla Giunta regionale nel 2013, la quale affida al (mai adottato) piano regionale delle attività di cava il compito di conciliare la «promozione e la valorizzazione del patrimonio minerario», con le «esigenze della programmazione economica e di tutela del territorio, dell'ambiente» (allegato B4 della deliberazione della Giunta della Regione Veneto 10 aprile 2013, n. 427).

La mancata adozione del piano sulle attività di cava – nonostante i diversi tentativi di approvazione portati avanti dalla Giunta, da ultimo con la deliberazione 4 novembre del 2013, n. 2015 –, individuato come strumento di pianificazione dallo stesso legislatore regionale (art. 7, della legge reg. Veneto, n. 44 del 1982), impedisce una modulazione dell'ampliamento delle attività di cava coerente con la necessità di mantenere inalterati gli standard di tutela paesaggistico-ambientale.

La Regione è intervenuta con legge laddove avrebbe dovuto operare con atti di pianificazione, da adottarsi a seguito di un'adeguata istruttoria e di un giusto procedimento, aperto al coinvolgimento degli enti territoriali e dei soggetti privati interessati e preordinato alla valutazione e alla sintesi delle plurime istanze coinvolte (statali, locali, private).

Come questa Corte ha già affermato, peraltro in relazione all'adozione di un piano paesistico, al legislatore spetta, di regola, «enunciare delle ipotesi astratte, predisponendo un procedimento amministrativo attraverso il quale gli organi competenti provvedano dopo avere fatto gli opportuni accertamenti, con la collaborazione, ove occorra, di altri organi pubblici, e dopo avere messo i privati interessati in condizioni di esporre le proprie ragioni sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico» (sentenza n. 13 del 1962; più recentemente, nello stesso senso, sentenze n. 71 del 2015 e n. 143 del 1989).

È all'esito del procedimento, infatti, che l'amministrazione realizza la ponderazione degli interessi emersi nella sequenza procedimentale, in vista del perseguimento del primario interesse pubblico, in coerenza con il principio di imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.

L'assenza di una generale pianificazione dell'attività di cava non può essere surrogata dalla sottoposizione alla procedura di valutazione di impatto ambientale degli interventi in ampliamento, come pure previsto dal comma 9 dell'art. 95, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, e come sostenuto, a difesa della legge impugnata, dalla Regione resistente.

Il provvedimento autorizzatorio, emesso a seguito di valutazione di impatto ambientale, ha una portata specifica, valevole per il singolo intervento localmente situato e di portata necessariamente circoscritta, non in grado, quindi, di tenere in considerazione l'assetto complessivo e l'equilibrio generale del territorio, che solo l'attività di pianificazione è in condizione di assicurare.

7.5.– Tali considerazioni sono ancora più pregnanti se si tiene conto che l’ampliamento riguarda solo alcune zone del territorio regionale, corrispondenti alle Province di Verona e Vicenza, e si allontana da alcuni limiti previsti dalla proposta del piano regionale delle attività di cava adottata dalla Giunta (relativi in particolare, al volume residuo da estrarre, non superiore al 15 per cento, alla profondità massima di cava, alle distanze con la falda e a determinate zone commerciali, industriali o ad urbanizzazione diffusa).

Inoltre, detto ampliamento si discosta da alcune previgenti disposizioni legislative introdotte nell’ordinamento regionale per assicurare l’integrità paesaggistica del territorio.

Come stabilisce espressamente il comma 8 dell’art. 95, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, la norma impugnata deroga, per le cave di ghiaia, non solo al limite di utilizzo del 3 per cento del territorio agricolo comunale di cui all’art. 34, comma 2, della legge della Regione Veneto 28 gennaio 2000, n. 5, recante «Provvedimento generale di rifinanziamento e di modifica di leggi regionali per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2000)», ma, per le cave situate nel territorio di alcuni Comuni, anche alle soglie quantitative massime del 30 per cento oltre al volume già autorizzato (Comuni elencati all’allegato B della legge reg. Veneto n. 44 del 1982).

Il menzionato comma 8, dell’art. 95 della censurata legge regionale, deroga altresì ai limiti (art. 44, comma 1, lettera d, della legge reg. Veneto n. 44 del 1982), di distanza minima dalle zone cosiddette omogenee di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell’art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765).

Spetta senz’altro alla discrezionalità politica del legislatore regionale stabilire (o aggiornare) la disciplina delle attività estrattive nel territorio regionale; non è tuttavia costituzionalmente legittimo che, posta una disciplina legislativa generale in una materia strettamente legata a competenze esclusive dello Stato, la Regione intervenga con una legge di contenuto particolare, rendendo così inoperanti le garanzie proprie del procedimento amministrativo, strumentali, nel caso di specie, all’inveramento dei valori paesaggistici e ambientali interessati dall’attività di cava.

Restano assorbite le censure proposte in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 63, comma 7, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017);

2) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 68, comma 1, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016;

3) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 95, comma 4, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016;

4) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 95, comma 5, della legge della reg. Veneto n. 30 del 2016;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 95, comma 2, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Augusto Antonio BARBERA, Redattore
Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2018.

Sentenza : 23 gennaio 2018, n. 68

Materia: governo del territorio, ambiente

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 9, 42, 97, 117, primo comma, secondo comma, lett. e), l), m), p) e s), e terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 12 della direttiva 96/82/CE (Direttiva del Consiglio sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose) e all'art. 13 della direttiva 2012/18/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 96/82/CE del Consiglio).

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1, commi 2 e 3; dell'art. 7, comma 1, lett. b), d), g), m) ed n); art. 8, (recte: comma 1, lett. b), e comma 3); art. 9, comma 4; art. 10, comma 1; art. 11, comma 1, lett. d); art. 13 (recte: commi 1, 4 e 5); art. 15, commi 1 e 5; art. 16, commi 4 e 5; art. 17; art. 19; art. 21; art. 18, commi 4, 5, 6, 7, 8 e 9; art. 28, comma 10; art. 56, comma 3; art. 32, comma 4; art. 49, comma 2, lett. a); art. 51, comma 6; art. 79, comma 3; art. 56, comma 14; art. 54 (recte: comma 4); art. 59, comma 3; art. 64, comma 1; art. 95, comma 4; art. 118, comma 1, lett. e) ed i), comma 2, lett. e) ed h), e comma 3, lett. e); art. 140, commi 11 e 12; art. 124; art. 141, comma 2; art. 142, comma 1; art. 147; dell'art. 155; dell'art. 151, commi 2 e 4; dell'art. 154, commi 1 e 3; dell'art. 206, comma 1; art. 215, commi 5 e 12; art. 243, comma 1; dell'art. 250, comma 1, lett. a), b) e c), in combinato disposto con gli artt. 201 (recte: commi 3 e 4), 202 (recte: comma 1) e 208; art. 258; e art. 264, commi 13, 14 e 16 della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate)

Esito: 1) illegittimità costituzionale degli artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, l.r. 1/2015 nella parte in cui stabiliscono che sono i Comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali ed attuativi dei Comuni siti in zone sismiche; 2) illeg. cost. art. 59, comma 3, l.r. 1/2015; 3) illeg. cost. art. 118, comma 1, lett. e), l.r. 1/2015, nella parte in cui non prevede che le «opere interne alle unità immobiliari di cui all'art. 7, comma 1, lettera g)», siano sottoposte alla comunicazione di inizio dei lavori asseverata (CILA); 4) illeg. cost. artt. 147 e 155 e art. 118, comma 2, lett. h), l.r. 1/2015, quest'ultimo nel testo impugnato e nel testo vigente a seguito delle modifiche apportate dall'art. 26, comma 7, l.r. Umbria 13/2016; 5) illeg. cost. art. 250, comma 1, lett. a), b) e c), in combinato disposto con gli artt. 201, commi 3 e 4; 202, comma 1, e 208, l.r. 1/2015; 6) illeg. cost. artt. 258 e 264, comma 13, l.r. 1/2015; 7) illeg. cost. art. 264, commi 14 e 16, l.r. 1/2015; 8) non fondatezza della questione di leg. cost. art. 13, comma 1, l.r. 1/2015; 9) non fondatezza della questione di leg. cost. art. 13, commi 4 e 5, l.r. 1/2015; 10) non fondatezza della questione di leg. cost. artt. 16, commi 4 e 5; 17 e 19 l.r. 1/2015; 11) non fondatezza della questione di leg. cost. art. 56, comma 14, l.r. 1/2015; 12) non fondatezza della questione di leg. cost. art. 206, comma 1, l.r. 1/2015;) estinzione del processo relativamente alle questioni di leg. cost. relativamente alle seguenti disposizioni della l.r. 1/2015: . art. 1, commi 2 e 3; art. 7, comma 1, lett. b), d), g), m) ed n); art. 8, comma 1, lett. b), e comma 3; art. 9, comma 4; art. 10, comma 1; art. 11, comma 1, lett. d); art. 15, commi 1 e 5; 'art. 18, commi 4, 5, 6, 7, 8 e 9; art. 21; art. 32, comma 4; art. 49, comma 2, lett. a); art. 51, comma 6; art. 54, comma 4; art. 59, comma 3; art. 64, comma 1; art. 79, comma 3; art. 95, comma 4; art. 118, comma 1, lett. i), comma 2, lett. e), e comma 3, lett. e); art. 124; art. 140, commi 11 e 12; art. 141, comma 2; art. 142, comma 1; art. 151, commi 2 e 4; art. 154, commi 1 e 3; art. 215, commi 5 e 12; art. 243, comma 1.

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato numerose disposizioni della legge della l.r. Umbria 1/2015 in materia di governo del territorio.

Successivamente all'introduzione del giudizio, è entrata in vigore la l.r. 13/2016, che ha apportato modifiche a molte delle disposizioni impuginate.

Il Consiglio dei ministri, rilevato il venir meno di alcune delle ragioni che avevano indotto alla proposizione del ricorso, ha deliberato la rinuncia parziale all'impugnazione della l.r. 1/2015, con riferimento alle seguenti disposizioni: art. 1, commi 2 e 3; art. 7, comma 1, lett. b), d), g) m) e n); art. 8 (recte: comma 1, lett. b), e comma 3; art. 9, comma 4; art. 10; art.11; art. 15; art. 18, comma 4; art. 32, comma 4; art. 49, comma 2, lett. a); art. 51, comma 6; art. 54 (recte: comma 4); art. 79, comma 3; art. 64, comma 1; art. 95, comma 4; art. 118, comma 1, lett. i), comma 2, lett. e), e comma 3, lett. e); art. 124; art. 140, commi 11 e 12; art. 141, comma 2; art. 142, comma 1; art. 151, commi 2 e 4; art. 154, commi 1 e 3; art. 215, commi 5 e 12; e art. 243, comma 1.

Nella medesima delibera, il Consiglio dei ministri ha, inoltre, dichiarato la permanenza dei motivi di impugnativa con riferimento agli artt. 13 (commi 1, 4 e 5), 16 (commi 4 e 5), 17, 19, 28 (comma 10), 56 (comma 14), 59 (comma 3), 118, comma 1, lettera e) e comma 2, lett.h), 147, 155, 206 (comma 1), 250 (comma 1, lett. a), b) e c), in combinato disposto con gli artt. 201, commi 3 e 4, 202, comma 1, e 208), 258 e 264 (commi 13, 14 e 16) l.r. Umbria 1/2015.

La Corte dichiara il processo estinto con riguardo a tutte le disposizioni non comprese fra quelle rispetto alle quali il Consiglio dei ministri ha affermato che permangono ancora validi i motivi di impugnativa di cui alla delibera di promovimento del ricorso.

L'estinzione del processo è inoltre dichiarata con riguardo agli artt. 18, commi da 5 a 9, 21 e 124 (per quanto riguarda l'art. 18, commi da 5 a 9, sebbene nell'atto di rinuncia parziale tali commi non siano stati espressamente evocati, non essendo indicati fra le disposizioni per cui permangono motivi di impugnativa, la rinuncia va estesa anche a tali disposizioni; idem per gli artt. 21 124).

La Corte passa poi ad esaminare nel merito le questioni relative alle disposizioni regionali per le quali permangono i motivi di impugnativa del ricorrente.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 13, comma 1, l.r. 1/2015 nella parte in cui limita la pianificazione paesaggistica congiunta con il Ministero «ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lett. b), c) e d) del d.lgs. 42/2004».

Secondo il ricorrente, tale scelta, anche se formalmente legittima, sarebbe in contrasto con le migliori pratiche amministrative finora seguite da alcune Regioni, che hanno esteso la pianificazione congiunta all'intero territorio regionale, anche al fine di una maggiore coerenza con la Convenzione europea sul paesaggio (Firenze, 2000).

Inoltre, la limitazione della "copianificazione" alle sole aree territoriali coperte da vincolo indebolirebbe la visione strategica del piano paesaggistico regionale (PPR) e lo renderebbe oggettivamente dipendente dalle scelte strategiche orientate prevalentemente allo sviluppo di cui al piano strategico territoriale (PST), con invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e in contrasto con il principio di prevalenza gerarchica degli strumenti di pianificazione, stabilito dal legislatore statale, e con i valori paesaggistici costituzionalmente protetti.

Ad avviso della Corte la questione non è fondata.

L'art. 13 l.r. 1/2015, infatti, nell'individuare l'ambito della pianificazione paesaggistica congiunta, ripete, testualmente, l'art. 135 del d.lgs. n. 42/2004 che impone la pianificazione congiunta solo con riferimento ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lett. b), c) e d), nelle forme previste dallo stesso art. 143.

Al di fuori di queste ipotesi, l'art. 143 stabilisce, al comma 2, che le Regioni e gli organi statali competenti «possono», non devono, «stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici».

La scelta operata dal legislatore regionale di prevedere la pianificazione congiunta nei soli casi in cui è prevista nel codice dei beni culturali è, pertanto, in linea con la disciplina statale e non determina alcuna violazione né della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente né dei principi fondamentali in materia di governo del territorio.

La normativa statale, in particolare, non vincola le Regioni a coinvolgere i competenti organi statali» (sent. 308/2013) nella pianificazione paesaggistica del restante territorio regionale, ma si limita ad attribuire alle Regioni una facoltà di scelta in ordine all'eventuale estensione della pianificazione territoriale congiunta ad altri ambiti del territorio regionale.

Dunque seppur alcune Regioni hanno esercitato tale facoltà, non si deve ritenere che le loro "migliori pratiche amministrative" possano assurgere a parametro di valutazione della legittimità costituzionale della normativa regionale denunciata, neanche sulla base della loro asserita maggiore coerenza con la Convenzione europea sul paesaggio, che non incide sul riparto delle competenze fra lo Stato e le Regioni e si limita a vincolare lo Stato sottoscrittore ad adottare misure volte a tutelare il paesaggio.

Ugualmente appare priva di fondamento la pretesa violazione del principio di superiorità gerarchica della pianificazione paesaggistica rispetto agli altri strumenti di pianificazione territoriale, con conseguente lesione dei valori paesaggistici costituzionalmente protetti.

Il principio di prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione territoriale previsti dalle normative di settore, di cui all'art. 145, comma 3, d.lgs. 42/2004 del 2004, costituisce espressione del valore prevalente della tutela del paesaggio (sent. 11/2016).

Tale valore, tuttavia, non può ritenersi contraddetto in assenza di esplicite indicazioni contenute in leggi regionali di segno contrastante.

Per cui, nel caso di specie, la mancata estensione della pianificazione paesaggistica congiunta all'intero territorio regionale, in conformità alla disciplina statale, non incide in alcun modo sul principio di prevalenza di tale pianificazione, che, anzi, è espressamente recepito dal legislatore regionale all'art. 14, comma 1, lett. f), l.r. 1/2015.

La Corte rigetta dunque le censure di illegittimità costituzionale proposte nei confronti dell'art. 13, comma 1, l.r. 1/2015.

Anche con riferimento all'art. 13, commi 4 e 5, nella parte in cui disciplina il procedimento di approvazione regionale del PPR, la questione viene dichiarata non fondata.

Secondo il ricorrente, tale articolo non assicurerebbe la necessaria compartecipazione paritetica del Ministero nell'approvazione sostanziale dei contenuti del nuovo piano paesaggistico, vanificando il principio dell'elaborazione congiunta, in contrasto con l'art. 143, comma 2, d.lgs. 42/2004 e quindi in violazione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

Sotto il profilo dei vincoli derivanti dall'obbligo di pianificazione congiunta di cui all'art. 135 d.lgs. 42/2004, la Corte rileva che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica è un valore imprescindibile, inderogabile dalle regioni, perché volto a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici su tutto il territorio nazionale (sent. 64/2015 e 197/2014).

In questa prospettiva, l'art. 143 definisce il procedimento di pianificazione congiunta che risulta rispettato dalla norma regionale impugnata, sia nella fase di "preadozione" da parte della Giunta regionale, del progetto di PPR, sia nella fase di "postadozione".

La norma regionale, peraltro, al comma 5 prevede espressamente che l'Assemblea legislativa approva il PPR nel rispetto degli artt. 135 e 143 del d.lgs. 42/2004.

Conseguentemente vengono rigettate le censure di illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 4 e 5, l.r. 1/2015.

Sono, poi, denunciati gli artt. 16, commi 4 e 5, 17 e 19 nella parte in cui disciplinano il contenuto del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) e i rapporti di questo strumento urbanistico con il piano regolatore generale.

Secondo il ricorrente, tali disposizioni, nel ridurre drasticamente il contenuto del PTCP rispetto al d.lgs. 267/2000, in favore di altri strumenti di pianificazione, come ad esempio il piano

regolatore generale dei Comuni (PRG), non solo si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio, ma inciderebbero anche sulla disciplina di una funzione fondamentale attribuita dallo Stato alla competenza delle Province, con l'art. 1, comma 85, lettera a), della l. 56/2014, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.

Ad avviso della Corte la questione è priva di fondamento.

L'art. 20 del d.lgs. 267/2000, nel definire i compiti di programmazione della Provincia, dispone al comma 2 che la Provincia, predispone ed adotta il PTCP che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e ne identifica alcuni contenuti necessari.

Tale competenza è stata poi confermata dalla l. 56/2014, che, all'art. 1, comma 85, ha ridefinito i compiti delle Province quali enti con funzioni di area vasta, e, fra le funzioni fondamentali di tali enti, ha individuato, alla lett.a), proprio la «pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza».

Le norme regionali impugnate si inseriscono in questo contesto normativo, dandovi attuazione.

In particolare, gli artt. da 16 a 19, dedicati alla pianificazione d'area vasta, trovano le loro premesse nell'art. 4 che qualifica il PTCP quale strumento della pianificazione territoriale e urbanistica tra più comuni e di area vasta, di dimensione strategica, programmatica e regolativa.

L'art. 16 statuisce poi che le Province, con il PTCP raccordano e coordinano i diversi piani sovracomunali (comma 4, lett.a), promuovono azioni di raccordo tra le pianificazioni dei comuni con particolare riferimento a quelli i cui territori presentano un'elevata continuità morfologica o funzionale (comma 4, lett. c), esercitano le funzioni per attuare la perequazione territoriale e la compartecipazione tra i comuni (comma 4, lett. d), infine promuovono il coordinamento con le province ed i comuni contermini ai fini dell'integrazione delle rispettive politiche territoriali (comma 5), nell'ambito di indirizzi generali di assetto del territorio ad esse assegnati dall'art. 20 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Anche con riferimento ai contenuti del PTCP di cui all'art. 20, la normativa regionale denunciata non solo non li ridimensiona, ma sostanzialmente li ribadisce (cfr. art. 17 l.r. 1/2015).

Inoltre, secondo la Corte, la normativa regionale non sottrae alla provincia il compito di accertare la compatibilità degli strumenti urbanistici comunali con il PTCP previsto dall'art. 20, comma 5, d.lgs. 267/2000. Infatti, posto che l'art. 19 conferma l'obbligo dei Comuni di adeguare i propri strumenti urbanistici al PTCP, il compito di verifica è previsto dall'art. 29, che stabilisce che la Provincia verifichi i contenuti del PRG, parte strutturale, rispetto alle normative di settore e alla pianificazione sovracomunale, in vista dell'approvazione del PRG in sede di Conferenza istituzionale tra enti. Anche le censure promosse nei confronti degli artt. 16, commi 4 e 5, 17 e 19 sono dunque rigettate.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 28, comma 10, e l'art. 56, comma 3, l.r. 1/2015 nella parte in cui, rispettivamente, il primo attribuisce al Comune, in sede di adozione del PRG, il compito di esprimere il parere sugli strumenti urbanistici generali dei comuni siti in zone sismiche o in abitati da consolidare, di cui all'art. 89 del d.P.R. 380/2001 (c. d. Testo unico in materia edilizia); il secondo stabilisce che lo sportello unico delle attività produttive ed edilizie (SUAPE) acquisisca direttamente «i pareri che debbono essere resi dagli uffici comunali, necessari ai fini dell'approvazione del piano attuativo compreso il parere in materia sismica, idraulica ed idrogeologica, da esprimere con le modalità di cui all'articolo 112, comma 4, lettera d)».

Tali disposizioni sarebbero in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio e di protezione civile di cui all'art. 89 d.lgs. 380/2001, che prevede che il parere sugli strumenti urbanistici generali dei comuni siti in zone sismiche o in abitati da consolidare deve essere richiesto al «competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati prima della delibera di adozione» (comma 1).

La Corte ritiene la questione fondata in quanto l'art. 89 si pone come norma di principio in materia non solo di governo del territorio, ma anche di protezione civile, poiché volta ad assicurare la tutela dell'incolumità pubblica (fra le altre, sent. n. 167/2014).

Essa, pertanto, si impone al legislatore regionale nella parte in cui prescrive a tutti i Comuni, per la realizzazione degli interventi edilizi in zone sismiche, di richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati.

Tale norma riveste una posizione “fondante” in considerazione della rilevanza del bene protetto, che “involge i valori di tutela dell’incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali” (sent. 167/2014).

Le disposizioni regionali impugnate di cui agli artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, pertanto, nella parte in cui assegnano ai Comuni, piuttosto che al competente ufficio tecnico regionale, il compito di rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali ed attuativi dei Comuni siti in zone sismiche, si pongono in contrasto con il principio fondamentale di cui all’art. 89 d.P.R. 380/2001, con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale delle stesse.

Il ricorrente impugna l’art. 56, comma 14, l.r. 1/2015, nella parte in cui disciplina l’adozione e l’approvazione del piano attuativo, senza prevedere la partecipazione al medesimo procedimento degli organi ministeriali.

Tale norma sarebbe in contrasto sia con gli artt. 145, comma 5, e 146, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, che impongono la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento, sia con gli artt. 16 e 28 della l. 1150/1942 (Legge urbanistica), in quanto abolirebbe il parere preventivo del soprintendente sugli strumenti attuativi (piani particolareggiati e lottizzazione delle aree).

Tale parere si distinguerebbe, infatti, dall’autorizzazione paesaggistica, prescritta dal medesimo art. 146 d.lgs. n. 42 del 2004 in riferimento al singolo intervento e quindi a seguito della pianificazione attuativa.

Sotto questo profilo la Corte ritiene la questione priva di fondamento in quanto la norma regionale prescrive che, con riguardo agli interventi nelle zone vincolate, il Comune debba richiedere alla soprintendenza dapprima un parere sul piano attuativo, con esclusivo riguardo alle opere di urbanizzazione e infrastrutturali ivi programmate, al fine di verificare la compatibilità del programma con l’interesse paesaggistico, e successivamente un parere preliminare al rilascio dell’autorizzazione paesaggistica, di cui all’art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, inerente alla realizzazione dei singoli interventi edilizi rientranti nell’ambito del piano e pertanto la previsione si pone in linea con quanto prescritto dalla normativa statale in materia.

Ulteriore norma denunciata è l’art. 59, comma 3, nella parte in cui consente gli interventi edilizi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, nonché di ristrutturazione edilizia, nelle aree in cui non siano state attuate le previsioni degli strumenti urbanistici generali, anche a mezzo di piano attuativo, presupposto per l’edificazione, e stabilisce che tali interventi possano comportare anche la modifica della destinazione d’uso in atto in un edificio esistente, purché la nuova destinazione risulti compatibile con le previsioni dello strumento urbanistico generale.

Tale norma secondo il ricorrente sarebbe in contrasto con la normativa statale di principio di cui all’art. 9 TUE, che limita la possibilità di mutare la destinazione d’uso e, in ogni caso, non consente gli interventi previsti dalla norma regionale impugnata.

Il giudice delle leggi ritiene la questione fondata, in quanto l’art. 9 è da intendersi come principio fondamentale della materia (sent. n. 87/2017), in ragione della sua peculiare funzione, che consiste nell’«impedire, tramite l’applicazione di standard legali, una incontrollata espansione edilizia in caso di “vuoti urbanistici”, suscettibile di compromettere l’ordinato (futuro) governo del territorio e di determinare la totale consumazione del suolo nazionale, a garanzia di valori di chiaro rilievo costituzionale».

La medesima funzione e, dunque, la stessa natura di norma di principio, deve essere ascritta anche al comma 2 dell’art. 9 d.P.R. 380/2001, là dove individua e delimita la tipologia di interventi edilizi realizzabili in assenza di piani attuativi, che siano qualificati dagli strumenti urbanistici generali come presupposto necessario per l’edificazione.

Conseguentemente viene dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 59, comma 3, in quanto non limita gli interventi edilizi consentiti in assenza di piano attuativo a quelli individuati dall’art. 9, comma 2, d.P.R. 380/2001.

Con riferimento all'art. 118, comma 1, lett. e), l.r. 1/2015 nella parte in cui annovera tra gli interventi di attività edilizia libera le «opere interne alle unità immobiliari di cui all'art. 7, comma 1, lett. g)», il ricorrente sostiene che contrasterebbe con i principi fondamentali in materia di governo del territorio, di cui all'art. 6, comma 2, lett. a), e comma 4, d.P.R. 380/2001, che assoggetta a comunicazione di inizio lavori cosiddetta "asseverata" (CILA) «gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lett. b), compresa l'apertura di porte interne e lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio».

La questione è fondata, in quanto secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente "governo del territorio" e vincola dunque la legislazione regionale di dettaglio (sent. n. 282/2016, ent. nn. 49 e 231 del 2016).

Pertanto, «pur non essendo precluso al legislatore regionale di esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali, tale esemplificazione, per essere costituzionalmente legittima, deve essere coerente con le definizioni contenute nel testo unico dell'edilizia» (sentenza n. 231 del 2016).

La norma regionale impugnata viene dunque dichiarata illegittima per contrasto con la normativa statale che assoggetta la stessa tipologia di interventi a CILA.

Sono, inoltre, impugnati gli artt. 147, 155 e 118, comma 2, lettera h), l.r. 1/2015, nella parte in cui disciplinano i mutamenti di destinazione d'uso, per violazione degli artt. 3, 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, Cost.

Tali disposizioni, nella parte in cui definiscono gli interventi di mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante e identificano i titoli abilitativi necessari e le sanzioni da irrogare nel caso di violazione del prescritto regime, si porrebbero in contrasto con la normativa statale che contiene i principi fondamentali in materia di governo del territorio ed inciderebbero nell'ambito di applicazione delle sanzioni amministrative, civili e penali previste dal d.P.R. 380/2001 (agli artt. 33, 36, 37 e 44), con conseguente invasione della potestà legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile e penale (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) e in violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Peraltro, la modifica successivamente apportata all'art. 118, comma 2, lett. h), secondo la Corte, non ha inciso sulla portata prescrittiva, né sul tenore letterale della disposizione medesima.

La questione viene ritenuta fondata.

Le norme regionali impuginate dettano la disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso degli edifici, identificandone le tipologie, individuando i relativi titoli abilitativi richiesti e le connesse sanzioni.

Anche per tale operazione, assimilabile alla classificazione delle categorie di interventi edilizi o urbanistici, valgono le indicazioni della Corte espresse in riferimento alla disciplina del governo del territorio, per cui «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 (sent. 309 del 2011), sicché la definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta allo Stato (sent. 102 e 139 del 2013)» (sent. 259/2014).

Lo spazio di intervento che residua al legislatore regionale è quello di «esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali», a condizione, però, che tale esemplificazione sia «coerente con le definizioni contenute nel testo unico dell'edilizia» (sentenza n. 49 del 2016).

La Corte passa dunque a verificare se, nella specie, sussista una tale coerenza e analizza a tal proposito l'art. 23-ter d.P.R. 380/2001, che definisce come mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile ad una diversa categoria funzionale e identifica cinque categorie funzionali (residenziale; turistico-ricettiva; produttiva e direzionale; commerciale; rurale).

Con riferimento alla normativa regionale, l'art. 155, comma 3, l.r. 1/2015, dopo aver definito i mutamenti della destinazione d'uso di edifici, in conformità alla normativa statale, individua poi le categorie funzionali, definendone soltanto tre (residenziale; produttiva, compresa quella agricola; attività di servizi) e indicando al comma 4 i titoli abilitativi richiesti.

L'art. 118, comma 2, lettera h), stabilisce, infine, che gli eventuali mutamenti di attività tra le destinazioni d'uso consentite all'interno delle richiamate tre categorie sono eseguiti senza titolo abilitativo, previa comunicazione al Comune competente prima dell'inizio dei lavori o delle attività.

Dall'esame congiunto delle normative statale e regionale risulta dunque con chiarezza che la normativa regionale impugnata, non solo non si rivela coerente con le definizioni contenute nel TUE, ma si pone in contrasto con le stesse e quindi con i principi fondamentali espressi da quest'ultimo.

In particolare, l'accorpamento delle categorie funzionali determina l'esclusione della "rilevanza urbanistica" dei mutamenti di destinazione d'uso interni alle categorie funzionali accorpate e, quindi, della loro assoggettabilità a titoli abilitativi, in contrasto con la normativa statale di principio e con conseguente incisione dell'ambito di applicazione delle sanzioni previste dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di «ordinamento civile e penale», di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.

Con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 147, 155 e 118, comma 2, lettera h), l. r. 1/2015.

È inoltre impugnato l'art. 206, comma 1, nella parte in cui prevede che per tutti i lavori di nuova costruzione, di ampliamento e di sopraelevazione e per i lavori di manutenzione straordinaria, di restauro, di risanamento e ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente, che compromettano la sicurezza statica della costruzione o riguardino le strutture o alterino l'entità e/o la distribuzione dei carichi, effettuati nelle zone ad alta, media e bassa sismicità, sia sufficiente il certificato di collaudo statico o una attestazione del direttore dei lavori.

Secondo il ricorrente, tale norma si porrebbe in contrasto con l'art. 62 TUE, che richiede il certificato di rispondenza dell'opera alle norme tecniche per le costruzioni, al fine di garantire la sicurezza delle costruzioni in zone sismiche, in armonia con l'obiettivo di soddisfare un'esigenza unitaria di sicurezza, non derogabile.

Per la Corte, la questione non è fondata.

In linea con la costante giurisprudenza costituzionale, le disposizioni di leggi regionali che intervengono sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche devono essere ricondotte all'ambito materiale del "governo del territorio", nonché a quello relativo alla "protezione civile", per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica (cfr. sent. n. 167/2014).

A tal proposito la Corte ha anche affermato che le disposizioni contenute nel TUE che prevedono determinati adempimenti procedurali, a condizione che questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico assurgono a principio fondamentale della materia (sentt. 60/2017, 282/2016, 300/2013).

Nel caso in esame viene in rilievo l'art. 62 del d.P.R. 380/2001, che, al fine di garantire il rispetto delle norme tecniche specifiche per le costruzioni in zone sismiche prescrive che l'attestazione di agibilità, di cui all'art. 24, comma 1, è condizionata «all'esibizione di un certificato da rilasciarsi dall'ufficio tecnico della regione, che attesti la perfetta rispondenza dell'opera eseguita alle norme del capo quarto».

L'art. 3 d.lgs. 222/2016 è poi intervenuto nella materia al fine di introdurre una semplificazione nella materia ed ha sostituito l'art. 24 d.P.R. 380/2001, prevedendo che ai fini del rilascio del certificato di agibilità, è sufficiente «il certificato di collaudo statico di cui all'articolo 67 ovvero, per gli interventi di cui al comma 8-bis del medesimo articolo, dichiarazione di regolare esecuzione resa dal direttore dei lavori».

Con la conseguenza che non è più richiesto, quindi, il «certificato del competente ufficio tecnico della regione, di cui all'articolo 62, attestante la conformità delle opere eseguite nelle zone sismiche alle disposizioni di cui al capo IV della parte I», poiché tale conformità è già verificata in sede di rilascio del certificato di collaudo statico.

Anche l'art. 67 TUE è stato modificato, prevedendo al comma 7 che il deposito del certificato di collaudo statico equivale al certificato di rispondenza dell'opera alle norme tecniche per le costruzioni previsto dall'articolo 62.

Le modifiche apportate dal d.lgs.222/2016 al d.P.R. 380/2001 hanno, dunque, comportato una nuova declinazione del principio fondamentale stabilito dal legislatore statale, in armonia con la normativa regionale oggetto di impugnazione, eliminando il contrasto, nel segno della semplificazione amministrativa, con conseguente dichiarazione di non fondatezza della questione proposta.

Un'ulteriore questione di legittimità costituzionale è posta nei confronti dell'art. 250, comma 1, lett. a), b) e c), in combinato disposto con gli artt. 201 (commi 3 e 4), 202 (comma 1) e 208 l.r. 1/2015, nella parte in cui consente alla Giunta regionale, con proprio atto, di sottrarre tipologie di interventi edilizi all'applicazione della normativa sismica e quindi anche all'autorizzazione sismica di cui al d.P.R. 380/2001.

La questione è fondata. Anche in questo caso siamo nell'ambito delle materie governo del territorio e protezione civile, in cui spetta allo Stato fissare i principi fondamentali.

Sul punto si registra un costante orientamento del giudice delle leggi per cui costituiscono principi fondamentali delle materie in oggetto le disposizioni di cui al Capo IV della Parte II del TUE, che prevedono adempimenti procedurali, quando questi ultimi rispondano a esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico» (sent.282/2016), come nel caso dell'autorizzazione sismica, prevista dall'art. 94 d.P.R. 380/2001.

Proprio in considerazione della necessità di garantire «una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico» (sent. n. 232/2017) sull'intero territorio nazionale, la Corte ha altresì precisato che «eventuali deroghe al d.P.R. n. 380 del 2001 per interventi edilizi in zone sismiche possono essere previste solo con disposizioni statali» (sent. 300/2013) e ha, pertanto, dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali volte a esentare taluni interventi edilizi in zone sismiche dagli adempimenti prescritti dal TUE, in difformità rispetto alle indicazioni del legislatore statale.nel caso di specie, l'art. 250 l.r. 1/2015, attribuendo alla Giunta regionale il potere di individuare categorie di interventi escluse dall'applicazione delle norme tecniche corrispondenti a quelle previste dal Capo IV della Parte II del TUE, detta una disciplina derogatoria, ponendosi in contrasto con le norme del TUE che assurgono a livello di principi fondamentali della materia, quale quello delle vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico.

Sono, poi, impugnati l'art. 258 e, in via consequenziale, l'art. 264, comma 13, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, Cost.

Secondo la difesa statale, la disciplina in oggetto sostanzialmente introdurrebbe un'ipotesi di condono edilizio straordinario, non previsto dalla legge statale, in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio di cui al TUE (in particolare con l'art. 36) e con le disposizioni statali in materia di ordinamento civile e penale.

In linea preliminare, la Corte rileva che sia l'art. 258 che il comma 13 dell'art. 264 sono stati abrogati dall'art. 49 e dall'art. 51, comma 2, l.r. Umbria 13/2016, ma ciò nonostante, nel caso di specie, non può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, in quanto le norme abrogate sono rimaste in vigore per un arco temporale rilevante, durante il quale non vi è alcuna prova che non siano state applicate.

La Corte passa poi ad esaminare la questione, dichiarandola fondata.

Le disposizioni regionali impugnate si inseriscono nell'ambito di una serie di norme speciali per le aree terremotate e disciplinano il recupero urbanistico-edilizio di alcuni edifici, non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici.

Di tali edifici si impone ai Comuni che sia fatto il censimento; entro novanta giorni dal censimento, i Comuni possono poi adottare apposita variante allo strumento urbanistico generale, finalizzata al recupero e alla riqualificazione delle aree degli edifici interessati.

Entro e non oltre trenta giorni dalla data di pubblicazione nel BUR della variante, si prescrive, poi, al proprietario di presentare al Comune la richiesta per il titolo abilitativo a sanatoria,

che viene rilasciato a seguito del mero «accertamento della conformità alle previsioni della variante approvata ai sensi del presente articolo» (comma 8).

Tale ultima previsione si raccorda, poi, con quanto previsto dall'art. 264, che al comma 13, dispone che «I titoli abilitativi relativi alle istanze di condono edilizio sono rilasciati previa acquisizione dei pareri per interventi nelle aree sottoposte a vincolo imposti da leggi statali e regionali vigenti al momento della presentazione delle istanze medesime».

Tale disposizione, essendo volta a sanare opere non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici, secondo la Corte finisce per introdurre un condono edilizio straordinario, diverso dall'accertamento di conformità di cui all'art. 36 d.P.R. 380/2001, che prescrive, ai fini del rilascio del permesso in sanatoria per interventi edilizi realizzati in assenza di titolo o in difformità da esso, l'accertamento della conformità degli stessi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione degli stessi, sia al momento della presentazione della domanda.

L'art. 258 l.r. 1/2015 ha a oggetto edifici «realizzati prima del 31 dicembre 2000» espressamente riconosciuti come «non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici» (comma 1) vigenti al momento della loro realizzazione, e dispone che, ai fini del rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, è sufficiente l'«accertamento della conformità alle previsioni della variante approvata ai sensi del presente articolo» (comma 8).

Secondo la Corte «l'istituto dell'accertamento di conformità, espressione di un principio fondamentale nella materia governo del territorio (cfr. sent. 107/2017), si distingue dal condono edilizio, in quanto «fa riferimento alla possibilità di sanare opere che, sebbene sostanzialmente conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, sono state realizzate in assenza del titolo stesso, ovvero con varianti essenziali», laddove il condono edilizio «ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia» (sent. 50/2017).

L'accertamento di conformità è, infatti, «finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità» (sent. 101/2013).

Quanto alla possibilità per le Regioni di introdurre un condono extra ordinem, la Corte ha costantemente escluso tale possibilità in considerazione delle caratteristiche del condono (sent. 232 e 73 del 2017), caratterizzato dalla volontà dello Stato di intervenire in via straordinaria sul piano della esenzione dalla sanzionabilità penale nei riguardi dei soggetti che, avendo posto in essere determinate tipologie di abusi edilizi, ne chiedano il condono (sent. 196/2004).

E ciò sulla base di una delicata valutazione, che non può che essere operata dal legislatore statale, in quanto volta a realizzare, in via del tutto eccezionale, un «contemperamento dei valori in gioco: quelli del paesaggio, della cultura, della salute, della conformità dell'iniziativa economica privata all'utilità sociale, della funzione sociale della proprietà da una parte, e quelli, pure di fondamentale rilevanza sul piano della dignità umana, dell'abitazione e del lavoro, dall'altra (sent. 302/1996 e 427/1995)», che giunge fino all'esclusione della sanzionabilità penale di alcune condotte.

Ne consegue che non solo «spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici, integralmente sottratti al legislatore regionale, le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all'an, al quando e al quantum» (sent. 73/2017), ma che «esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale (sent. 73 del 2017). Con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 258 e del connesso art. 264, comma 13, l.r. Umbria 1/2015.

Infine è impugnato l'art. 264, commi 14 e 16, il primo per la parte in cui autorizza gli interventi edilizi, riguardanti l'area di pertinenza degli edifici dell'impresa agricola, esistenti alla data del 30 giugno 2014 e che risultino conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, agli strumenti urbanistici vigenti e non in contrasto con quelli adottati alla stessa data, in quanto configurerebbe una nuova, non consentita ipotesi di condono edilizio, in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio.

Il comma 16, invece, nella parte in cui attribuisce alla semplice domanda di concessione di piccola derivazione di acqua pubblica valore di autorizzazione all'attingimento, in quanto estenderebbe l'istituto del silenzio-assenso al procedimento concessorio, in palese violazione dell'art. 17, comma 1, del R.D. 1775/1933, con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.

Preliminarmente la Corte osserva che, pur essendo intervenute ad opera della l.r. 13/2016 delle modifiche soddisfattive delle pretese avanzate con il ricorso, anche con riferimento a tali disposizioni non può essere dichiarata la cessazione del contendere in considerazione del lasso temporale di vigenza piuttosto lungo delle disposizioni impugnate.

La Corte dichiara poi la questione promossa nei confronti del comma 14 dell'art. 264 fondata.

Tale disposizione stabilisce che gli interventi edilizi, limitatamente a quelli riguardanti l'area di pertinenza degli edifici dell'impresa agricola, esistenti alla data del 30 giugno 2014 e che risultino conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, agli strumenti urbanistici vigenti e non in contrasto con quelli adottati alla stessa data sono autorizzati con la procedura prevista all'art. 154, commi 2, 3, 6, e 7, ferma restando l'applicazione delle eventuali sanzioni penali.

Si tratta, in altri termini, della previsione del rilascio del permesso in sanatoria relativo a interventi riguardanti l'area di pertinenza degli edifici dell'impresa agricola, già esistenti alla data del 30 giugno 2014, realizzati in assenza del titolo.

La previsione di tale sanatoria contrasta apertamente con l'art. 36 TUE che disciplina l'accertamento di conformità per il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, subordinandolo alla doppia conformità degli interventi realizzati con la disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione degli stessi, che a quello della presentazione della domanda, in linea con la sua funzione, che è quella «di garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità» (sent. 101/2013).

Nel caso di specie, la disposizione regionale impugnata configura un'ipotesi di condono edilizio, che ha come effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sent. 50/2017), in contrasto con il principio fondamentale dell'accertamento di doppia conformità di cui all'art. 36 d.P.R. 380/2001.

Anche la questione che ha ad oggetto il comma 16 dell'art. 264 è fondata. La disciplina delle derivazioni d'acqua pubblica per usi idroelettrici trova ancora oggi la sua base normativa nel r.d. n. 1775 del 1933, successivamente modificato dal d.lgs. 152/2006.

Tale disciplina è affidata alla potestà legislativa statale esclusiva, anche se viene in rilievo la potestà legislativa concorrente nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», rispetto alla quale spetta allo Stato dettare i principi fondamentali.

È in questo contesto normativo che deve essere letto l'art. 17 r.d. 1775/1933 che vieta di derivare o utilizzare acqua pubblica senza un provvedimento autorizzativo o concessorio dell'autorità competente (comma 1), in vista dell'obiettivo di garantire la tutela dell'ambiente e di assicurare, al tempo stesso, un uso corretto e misurato dell'acqua pubblica, preordinato anche alla produzione di energia.

La norma regionale in esame, nella parte in cui qualifica la domanda di concessione ordinaria di piccola derivazione d'acqua quale «autorizzazione annuale all'attingimento», consentendo così l'uso dell'acqua pubblica sotterranea dai pozzi, in assenza di un provvedimento di autorizzazione o concessione e quindi in assenza della verifica delle condizioni atte a consentirlo, «fino alla conclusione del procedimento di concessione senza obbligo di ulteriori formalità o istanze», invade la sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, riducendo il livello di protezione fissato dalla legge statale nel citato art. 17.

Le previsioni di quest'ultimo sono tali da indicare sia standard di tutela dell'ambiente sia principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»

che s'impongono al legislatore regionale. Con conseguente dichiarazione di l'illegittimità costituzionale dell'art. 264, commi 14 e 16, l.r. 1/2015.

Edilizia, urbanistica e ambiente - Disposizioni varie in materia di programmazione territoriale (procedimento di formazione del Piano Paesaggistico Regionale nonche' individuazione dell'ambito della copianificazione paesaggistica della Giunta regionale con il Ministero per i beni e le attivita' culturali; Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale: contenuto e rapporti con il piano regolatore generale; adozione e approvazione del piano regolatore generale e del piano attuativo, nonche' attribuzione agli uffici comunali del compito di rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali e attuativi dei comuni siti in zone sismiche); e attivita' edilizia (interventi realizzati in assenza di piano attuativo, obbligatorio in quanto "presupposto per l'edificazione"; attivita' edilizia libera in relazione a talune opere interne alle unita' immobiliari; mutamenti di destinazione d'uso: definizione dei relativi interventi, individuazione dei titoli abilitativi e delle sanzioni; sufficienza del certificato di collaudo statico o attestazione del direttore dei lavori per la realizzazione di taluni interventi; competenza della Giunta a sottrarre tipologie di interventi dall'applicazione della disciplina antisismica; recupero urbanistico-edilizio di edifici non conformi agli strumenti urbanistici, realizzati prima del 31 dicembre 2000, oggetto di sgombero totale; autorizzazione di interventi edilizi riguardanti l'area di pertinenza degli edifici dell'impresa agricola, gia' esistenti al 30 giugno 2014, realizzati in assenza di titolo abilitativo; introduzione del silenzio-assenso in caso di domanda di concessione di derivazione di acqua pubblica). - Legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), artt. 1, commi 2 e 3; 7, comma 1, lettere b), d), g), m) e n); 8, comma 1, lettera b), e comma 3; 9, comma 4; 10, comma 1; 11, comma 1, lettera d); 13, commi 1, 4 e 5; 15, commi 1 e 5; 16, commi 4 e 5; 17; 18, commi 4, 5, 6, 7, 8 e 9; 19; 21; 28, comma 10; 32, comma 4; 49, comma 2, lettera a); 54, comma 4; 56, commi 3 e 14; 51, comma 6; 59, comma 3; 64, comma 1; 79, comma 3; 95, comma 4; 118, commi 1, lettere e) e i), 2, lettere e) e h), e 3, lettera e); 124; 140, commi 11 e 12; 141, comma 2; 142, comma 1; 147; 155; 151, commi 2 e 4; 154, commi 1 e 3; 206, comma 1; 215, commi 5 e 12; 243, comma 1; 250, comma 1, lettere a), b) e c), in combinato disposto con gli artt. 201, commi 3 e 4, 202, comma 1, e 208; 258; 264, commi 13, 14 e 16. - (T-180068) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.15 del 11-4-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2 e 3; 7, comma 1, lettere b), d), g), m) e n); 8 (recte: comma 1, lettera b, e comma 3), 9, comma 4; 10, comma 1; 11, comma 1, lettera d); 13 (recte: commi 1, 4 e 5); 15, commi 1 e 5; 16, commi 4 e 5; 17; 18, commi 4, 5, 6, 7, 8 e 9; 19; 21; 28, comma 10; 32, comma 4; 49, comma 2, lettera a); 54, comma 4; 56, commi 3 e 14; 51, comma 6; 59, comma 3; 64, comma 1; 79, comma 3; 95, comma 4; 118, commi 1, lettere e) e i), 2, lettere e) e h), e 3, lettera e); 124; 140, commi 11 e 12; 141, comma 2; 142, comma 1; 147; 155; 151, commi 2 e 4; 154, commi 1 e 3; 206, comma 1; 215, commi 5 e 12; 243, comma 1; 250, comma 1, lettere a), b) e c), in combinato disposto con gli artt. 201 (recte: commi 3 e 4), 202 (recte: comma 1) e 208; 258; 264, commi 13, 14 e 16, della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 marzo-2 aprile 2015, depositato in cancelleria il 2 aprile 2015 ed iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;

udito nella udienza pubblica del 23 gennaio 2018 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Paola Manuali per la Regione Umbria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), e precisamente: dell'art. 1, commi 2 e 3; dell'art. 7, comma 1, lettere b), d), g), m) ed n); dell'art. 8, (recte: comma 1, lettera b), e comma 3); dell'art. 9, comma 4; dell'art. 10, comma 1; dell'art. 11, comma 1, lettera d); dell'art. 13 (recte: commi 1, 4 e 5); dell'art. 15, commi 1 e 5; dell'art. 16, commi 4 e 5; dell'art. 17; dell'art. 19; dell'art. 21; dell'art. 18, commi 4, 5, 6, 7, 8 e 9; dell'art. 28, comma 10; dell'art. 56, comma 3; dell'art. 32, comma 4; dell'art. 49, comma 2, lettera a); dell'art. 51, comma 6; dell'art. 79, comma 3; dell'art. 56, comma 14; dell'art. 54 (recte: comma 4); dell'art. 59, comma 3; dell'art. 64, comma 1; dell'art. 95, comma 4; dell'art. 118, comma 1, lettere e) ed i), comma 2, lettere e) ed h), e comma 3, lettera e); dell'art. 140, commi 11 e 12; dell'art. 124; dell'art. 141, comma 2; dell'art. 142, comma 1; dell'art. 147; dell'art. 155; dell'art. 151, commi 2 e 4; dell'art. 154, commi 1 e 3; dell'art. 206, comma 1; dell'art. 215, commi 5 e 12; dell'art. 243, comma 1; dell'art. 250, comma 1, lettere a), b) e c), in combinato disposto con gli artt. 201 (recte: commi 3 e 4), 202 (recte: comma 1) e 208; dell'art. 258; e dell'art. 264, commi 13, 14 e 16.

Tali disposizioni sono impugnate in riferimento agli artt. 3, 9, 42, 97, 117, primo comma, secondo comma, lettere e), l), m), p) e s), e terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 12 della direttiva 9 dicembre 1996, n. 96/82/CE (Direttiva del Consiglio sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose) e all'art. 13 della direttiva 4 luglio 2012, n. 2012/18/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 96/82/CE del Consiglio).

2.– Successivamente all'introduzione del presente giudizio, è entrata in vigore la legge della Regione Umbria 23 novembre 2016, n. 13 (Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 – Testo unico governo del territorio e materie correlate), con cui sono state apportate modifiche a molte delle disposizioni impugnate.

Il Consiglio dei ministri, rilevato il venir meno di alcune delle ragioni che avevano indotto alla proposizione del ricorso, ha deliberato, in data 18 dicembre 2017, la rinuncia parziale all'impugnazione della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, con riferimento alle seguenti disposizioni: art. 1, commi 2 e 3; art. 7, comma 1, lettere b), d), g) m) e n); art. 8 (recte: comma 1, lettera b), e comma 3; art. 9, comma 4; art. 10; art.11; art. 15; art. 18, comma 4; art. 32, comma 4; art. 49, comma 2, lettera a); art. 51, comma 6; art. 54 (recte: comma 4); art. 79, comma 3; art. 64, comma 1; art. 95, comma 4; art. 118, comma 1, lettera i), comma 2, lettera e), e comma 3, lettera e); art. 124; art. 140, commi 11 e 12; art. 141, comma 2; art. 142, comma 1; art. 151, commi 2 e 4; art. 154, commi 1 e 3; art. 215, commi 5 e 12; e art. 243, comma 1. Nella medesima delibera, il Consiglio dei ministri ha, inoltre, dichiarato la permanenza dei motivi di impugnativa di cui alla precedente delibera di promovimento del 27 marzo, con esclusivo riferimento agli artt. 13 (recte: commi 1, 4 e 5), 16 (recte: commi 4 e 5), 17, 19, 28 (recte: comma 10), 56 (recte: comma 14), 59 (recte: comma 3), 118, comma 1, lettera e) e comma 2, lettera h), 147, 155, 206 (recte: comma 1), 250 (recte: comma 1, lettere a), b) e c), in combinato disposto con gli artt. 201, commi 3 e 4, 202, comma 1, e 208), 258 e 264 (recte: commi 13, 14 e 16) della legge reg. Umbria n. 1 del 2015.

2.1. – La rinuncia parziale è stata accettata dalla Regione Umbria con atto depositato ritualmente, con riguardo a tutte le disposizioni non comprese fra quelle rispetto alle quali il Consiglio dei ministri ha affermato che permangono ancora validi i motivi di impugnativa di cui alla delibera di promovimento del ricorso.

È necessario, pertanto, dichiarare, in relazione a tali norme, l'intervenuta estinzione del processo.

2.1.1.– Occorre precisare che l'estinzione del processo è dichiarata anche con riguardo agli artt. 18, commi da 5 a 9, 21 e 124.

Con riguardo all'art. 18, commi da 5 a 9, occorre infatti rilevare che, sebbene nell'atto di rinuncia parziale notificato dall'Avvocatura generale dello Stato tali commi non siano stati espressamente evocati, dato che la rinuncia è riferita esclusivamente al comma 4, nella delibera del Consiglio dei ministri essi non sono indicati fra le disposizioni per le quali si ritiene permangano i motivi di impugnativa.

Pertanto, deve ritenersi esclusa la volontà del Consiglio dei ministri di insistere nell'impugnativa e, conseguentemente, va estesa a tali disposizioni la rinuncia, in considerazione della «natura politica dell'atto di impugnazione» (sentenze n. 309 del 2013, n. 149 del 2012, n. 205 del 2011, n. 278 del 2010).

Sulla base dei medesimi argomenti occorre dichiarare l'estinzione del processo anche con riguardo all'art. 21, non indicato nell'atto di rinuncia parziale notificato dall'Avvocatura generale dello Stato, ma non ricompreso fra le disposizioni per le quali il Consiglio dei ministri afferma la permanenza dei motivi di impugnativa, come pure riguardo all'art. 124, benchè non menzionato espressamente nell'atto di rinuncia.

3.– Non sussistono, invece, ostacoli all'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale inerenti alle disposizioni regionali per le quali permangono i motivi di impugnativa del ricorrente.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, anzitutto, della legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della citata legge regionale, nella parte in cui limita la pianificazione paesaggistica congiunta con il Ministero «ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d) del D.Lgs. 42/2004».

Secondo la difesa statale, tale scelta, ancorché formalmente legittima, si porrebbe in contrasto con le migliori pratiche amministrative finora seguite da alcune Regioni, che hanno esteso la pianificazione congiunta all'intero territorio regionale, anche al fine di una maggiore coerenza con la Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000, ratificata e resa esecutiva con legge 9 gennaio 2006, n. 14 (in specie con l'art. 2).

Inoltre, la limitazione della “copianificazione” alle sole aree territoriali coperte da vincolo indebolirebbe la visione strategica del piano paesaggistico regionale (PPR) e renderebbe tale strumento oggettivamente dipendente dalle scelte strategiche orientate prevalentemente allo sviluppo, contenute nel piano strategico territoriale (PST), con invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e in contrasto con il principio di prevalenza gerarchica degli strumenti di pianificazione, stabilito dal legislatore statale, e con i valori paesaggistici costituzionalmente protetti.

4.1.– La questione non è fondata.

La norma regionale impugnata, nell'individuare l'ambito della pianificazione paesaggistica congiunta, ripete, testualmente, quanto stabilito dall'art. 135 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Quest'ultimo impone la pianificazione congiunta solo con riferimento ai «beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo art. 143».

Si tratta di «immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136» (lettera b), delle «aree di cui al comma 1 dell'articolo 142» (lettera c) (e cioè delle «aree tutelate per legge», come, ad esempio, territori costieri, fiumi, correnti e parchi), infine degli «ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'articolo 134» – (e cioè «gli immobili e le aree di cui all'articolo 136, individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141; le aree di cui all'articolo 142; gli

ulteriori immobili ed aree specificamente individuati a termini dell'articolo 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156») – «da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione» (lettera e).

Al di fuori delle richiamate ipotesi, il citato art. 143 stabilisce, al comma 2, che le Regioni e gli organi statali competenti «possono», non devono, «stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici».

La scelta operata dal legislatore regionale umbro di prevedere la pianificazione congiunta nei soli casi nei quali il codice dei beni culturali la impone è, pertanto, in linea con la disciplina statale e dunque non determina alcuna violazione né della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, né dei principi fondamentali in materia di governo del territorio stabiliti dalla medesima normativa statale.

Quest'ultima, come si è già ricordato, non vincola le Regioni «a coinvolgere, né in via preventiva, né in via successiva, i competenti organi statali» (sentenza n. 308 del 2013) nella pianificazione paesaggistica del restante territorio regionale.

Il legislatore statale si è, infatti, limitato ad attribuire alle Regioni una facoltà di scelta in ordine all'eventuale estensione della pianificazione territoriale congiunta ad altri ambiti del territorio regionale.

Alcune Regioni hanno ritenuto di esercitare tale facoltà, senza, tuttavia, che le loro “migliori pratiche amministrative” possano, per ciò solo, assurgere a parametro di valutazione della legittimità costituzionale della normativa regionale denunciata, neanche sulla base della loro asserita (peraltro non dimostrata) maggiore coerenza con la Convenzione europea sul paesaggio, che non incide – e non potrebbe farlo – sul riparto delle competenze fra lo Stato e le Regioni delineato dall'ordinamento costituzionale.

Essa si limita, infatti, a vincolare lo Stato sottoscrittore all'introduzione delle misure volte a garantire tutela al paesaggio.

Del pari priva di fondamento si rivela la pretesa violazione del principio di superiorità gerarchica della pianificazione paesaggistica rispetto agli altri strumenti di pianificazione territoriale, da cui scaturirebbe la conseguente lesione dei valori paesaggistici costituzionalmente protetti.

Il principio di prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione a incidenza territoriale posti dalle normative di settore, stabilito dall'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, costituisce espressione del «principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente» (sentenza n. 11 del 2016). E esso, tuttavia, non può ritenersi contraddetto in assenza di esplicite indicazioni contenute in leggi regionali di segno contrastante.

Nella specie, la mancata estensione della pianificazione paesaggistica congiunta all'intero territorio regionale – in linea con quanto prescritto dal legislatore statale – non incide in alcun modo sul principio di prevalenza di tale pianificazione, che, anzi, è espressamente recepito dal legislatore regionale all'art. 14, comma 1, lettera f), della medesima legge regionale n. 1 del 2015.

Tale prevalenza è, inoltre, ribadita proprio con riferimento al piano strategico territoriale, dall'art. 9 della medesima legge regionale, che, al comma 4, stabilisce che «L'attività di pianificazione degli enti locali è svolta in coerenza con il PST, ferma restando la prevalenza gerarchica del PPR».

Devono, pertanto, essere rigettate le censure di illegittimità costituzionale proposte nei confronti dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015.

5.– È, inoltre, impugnato l'art. 13, commi 4 e 5, della citata legge regionale, nella parte in cui disciplina il procedimento di approvazione regionale del PPR.

Quest'ultimo non assicurerebbe la necessaria compartecipazione paritetica del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo nell'approvazione sostanziale dei contenuti del nuovo piano paesaggistico, così vanificando il principio dell'elaborazione congiunta, in contrasto con l'art.

143, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004 e quindi in violazione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

Un simile procedimento, peraltro, trasformerebbe quella che dovrebbe essere una manifestazione di discrezionalità tecnica in una manifestazione (unilaterale) di volontà politica consiliare, in violazione anche dell'art. 9 Cost.

5.1.– La questione non è fondata.

Questa Corte si è più volte pronunciata sui vincoli derivanti dall'obbligo di pianificazione congiunta posto dall'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004 e ha affermato che «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”» (sentenze n. 64 del 2015, e n.197 del 2014; v. anche, fra le altre, sentenze n. 210 del 2016 e n. 211 del 2013).

In questa prospettiva, l'art. 143 del medesimo d.lgs. n. 42 del 2004 definisce, al comma 2, il procedimento di pianificazione congiunta e dispone che «[i]l piano è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

L'accordo stabilisce altresì i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano», che «è approvato con provvedimento regionale entro il termine fissato nell'accordo».

Tale sequenza procedimentale congiunta risulta rispettata dalla norma regionale impugnata.

Quest'ultima, infatti, delinea un procedimento di “elaborazione congiunta” con il Ministero, «nel rispetto delle forme e modalità previste dal medesimo articolo 143», che si impone già nella fase di “preadozione”, da parte della Giunta regionale, del progetto di PPR, fase in cui partecipano e concorrono anche gli enti locali.

L'“elaborazione congiunta” si conferma, dopo che la Giunta ha adottato il piano, una volta acquisite eventuali proposte ed osservazioni da parte dei soggetti interessati, oltre al parere del Consiglio delle autonomie locali, nel momento che precede l'approvazione definitiva del piano da parte dell'Assemblea legislativa, a seguito del parere da quest'ultima espresso in via preliminare rispetto alla sottoscrizione dell'accordo di cui all'art. 143, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004.

La norma regionale, d'altronde, espressamente sancisce, al comma 5, che l'Assemblea legislativa «approva il PPR nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 135 e 143 del D.Lgs. 42/2004», che vincolano la Regione ad adottare il piano sulla base dell'accordo.

Non si determina, pertanto, alcuna lesione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, né alcuna violazione dell'art. 9, secondo comma, Cost., asseritamente connessa alla possibilità – contraddetta dalla norma regionale impugnata – di unilaterali modifiche del piano in sede di Consiglio regionale, senza successive verifiche.

Vanno, pertanto, respinte le censure di illegittimità costituzionale proposte nei riguardi dell'art. 13, commi 4 e 5, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015.

6.– Sono, poi, denunciati gli artt. 16, commi 4 e 5, 17 e 19 della medesima legge regionale, nella parte in cui disciplinano il contenuto del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) e i rapporti di questo strumento urbanistico con il piano regolatore generale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che tali disposizioni, nel ridurre drasticamente il contenuto del piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) rispetto a quello indicato nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in favore di altri strumenti di pianificazione, come ad esempio il piano regolatore generale dei Comuni (PRG), non solo si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio, ma inciderebbero anche sulla disciplina di una funzione fondamentale attribuita dallo Stato alla competenza delle Province, con l'art. 1, comma 85, lettera a), della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.

6.1.– La questione è priva di fondamento.

L'art. 20 del d.lgs. n. 267 del 2000, nel definire i compiti di programmazione della Provincia, dispone, in particolare, al comma 2, che la Provincia, «ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio» e ne identifica alcuni contenuti necessari.

Tale competenza è stata confermata dalla legge n. 56 del 2014, che, all'art. 1, comma 85, ha ridefinito i compiti delle Province quali «enti con funzioni di area vasta», e, fra le funzioni fondamentali di tali enti, ha individuato, alla lettera a), proprio la «pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza».

Le norme regionali impugnate si inseriscono nel citato quadro normativo di riferimento, senza porsi in contrasto con esso, ma, anzi, dandovi attuazione.

La legge reg. Umbria n. 1 del 2015 dedica il Capo III alla «pianificazione d'area vasta» (artt. da 16 a 19), per definire «finalità e azioni del PTCP» (art. 16), individuarne i «contenuti» (art. 17), disciplinarne modalità di approvazione, efficacia, durata e varianti (art. 18), infine prescrivere l'«[a]deguatezza del Piano Regolatore Generale al PTCP» (art. 19).

Tali disposizioni trovano le loro premesse nell'art. 4 della medesima legge regionale, che, fra gli strumenti della pianificazione e programmazione (territoriale, urbanistica e paesaggistica), alla lettera c) del comma 3, qualifica il «Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), strumento della pianificazione territoriale e urbanistica tra più comuni e di area vasta, di dimensione strategica, programmatica e regolativa».

L'impugnato art. 16 statuisce che le Province, con il PTCP, fra l'altro, «raccordano e coordinano i diversi piani sovracomunali» (comma 4, lettera a), «promuovono azioni di raccordo tra le pianificazioni dei comuni con particolare riferimento a quelli i cui territori presentano un'elevata continuità morfologica o funzionale» (comma 4, lettera c), «esercitano le funzioni per attuare la perequazione territoriale e la compartecipazione tra i comuni» (comma 4, lettera d), infine «promuovono il coordinamento con le province ed i comuni contermini ai fini dell'integrazione delle rispettive politiche territoriali» (comma 5), nell'ambito di indirizzi generali di assetto del territorio ad esse assegnati dall'art. 20 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Anche quanto ai contenuti del PTCP espressamente individuati dal citato art. 20, la normativa regionale denunciata non solo non li ridimensiona, ma sostanzialmente li ribadisce.

Ad esempio, assegna al PTCP il compito di effettuare la «localizzazione delle attrezzature, degli impianti, delle infrastrutture» (art. 17, comma 1, lettera b, numero 3), nonché di individuare «la rete delle infrastrutture della mobilità» (art. 17, comma 1, lettera b, numero 2), in linea con l'art. 20, comma 2, lettera b), del d.lgs. n. 267 del 2000 («localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione»); o ancora il compito di definire le «linee di intervento in materia di difesa del suolo, di tutela delle acque, sulla base delle caratteristiche ambientali, geologiche, idrogeologiche e sismiche del territorio» (art. 17, comma 1, lettera c, numero 2) in armonia con la lettera c) del comma 2 dell'art. 20 (che assegna al predetto piano il compito, appunto, di definire le «linee di intervento per la sistemazione idrica, idro-geologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e per la regimazione delle acque»).

Quanto ai compiti di «indicare le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti» (individuato alla lettera a del comma 2 dell'art. 20 citato), nonché di identificare le «aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali» (di cui alla lettera d del medesimo comma 2 dell'art. 20), è agevole osservare che possano ritenersi impliciti nell'attribuzione al medesimo PTCP della funzione di definire la disciplina paesaggistica specificamente a esso demandata dal PPR (con specifico riferimento all'istituzione di parchi e riserve naturali o ad altre vocazioni paesaggistiche di parti del territorio), nonché nel generale vincolo del PTCP di coerenza con il PST e di conformità rispetto al PPR (art. 16, comma 2).

Né è fondato l'assunto del ricorrente secondo cui sarebbe stato sottratto alla Provincia il compito di accertare la compatibilità degli strumenti urbanistici comunali con il PTCP (ai sensi dell'art. 20, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000).

Premesso che l'art. 19 della legge reg. Umbria n. 1 del 2015 conferma l'obbligo dei Comuni di adeguare i propri strumenti urbanistici al PTCP, il compito di verifica è previsto dall'art. 29 della medesima legge regionale, che stabilisce che la Provincia verifichi i contenuti del PRG, parte strutturale, «rispetto alle normative di settore e alla pianificazione sovracomunale» (comma 2), in vista dell'approvazione del predetto PRG in sede di Conferenza istituzionale tra enti.

Anche le censure promosse nei confronti degli artt. 16, commi 4 e 5, 17 e 19 della legge reg. Umbria n. 1 del 2015 devono, pertanto, essere rigettate.

7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 28, comma 10, e l'art. 56, comma 3, della citata legge regionale nella parte in cui, rispettivamente, il primo attribuisce al Comune, in sede di adozione del PRG, il compito di esprimere il parere sugli strumenti urbanistici generali dei comuni siti in zone sismiche o in abitati da consolidare, di cui all'art. 89 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A); il secondo stabilisce che lo sportello unico delle attività produttive ed edilizie (SUAPE) acquisisca direttamente «i pareri che debbono essere resi dagli uffici comunali, necessari ai fini dell'approvazione del piano attuativo compreso il parere in materia sismica, idraulica ed idrogeologica, da esprimere con le modalità di cui all'articolo 112, comma 4, lettera d)».

Tali disposizioni si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali in materia di «governo del territorio» e di «protezione civile» contenuti nel citato art. 89 del d.lgs. n. 380 del 2001.

Secondo quest'ultimo, infatti, il parere sugli strumenti urbanistici generali dei comuni siti in zone sismiche o in abitati da consolidare deve essere richiesto al «competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati prima della delibera di adozione nonché sulle lottizzazioni convenzionate prima della delibera di approvazione, e loro varianti, ai fini della verifica della compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio» (comma 1).

7.1.– La questione è fondata.

Questa Corte ha avuto più volte occasione di affermare che il citato art. 89 è norma di principio in materia non solo di «governo del territorio», ma anche di «protezione civile», in quanto volta ad assicurare la tutela dell'incolumità pubblica (fra le altre, sentenza n. 167 del 2014).

Essa, pertanto, si impone al legislatore regionale nella parte in cui in cui: prescrive a tutti i Comuni, per la realizzazione degli interventi edilizi in zone sismiche, di richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati, nonché sulle loro varianti ai fini della verifica della compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio (comma 1); disciplina le modalità e i tempi entro cui deve pronunciarsi detto ufficio (comma 2); infine prevede che, in caso di mancato riscontro, il parere deve intendersi reso in senso negativo (comma 3).

Tale norma, al pari di altre ritenute di principio dalla giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, le sentenze n. 167 del 2014, n. 300, n. 101 e n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010), anche in specifico riferimento a funzioni ascritte agli uffici tecnici della Regione analoghe a quella in esame (sentenze n. 64 del 2013 e n. 182 del 2006), «riveste una posizione “fondante” attesa la rilevanza del bene protetto, che involge i valori di tutela dell'incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali» (sentenza n. 167 del 2014).

Le disposizioni regionali impugnate di cui agli artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, pertanto, nella parte in cui assegnano ai Comuni – piuttosto che al competente ufficio tecnico regionale – il compito di rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali ed attuativi dei Comuni siti in zone sismiche, si pongono in contrasto con il principio fondamentale posto dall'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Nessun rilievo riveste, peraltro, la circostanza – richiamata dalla difesa regionale – che l'art. 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741 (Ulteriori norme per l'accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche) ha consentito alle Regioni di prevedere uno snellimento delle procedure e di introdurre norme per l'adeguamento degli strumenti urbanistici generali e particolareggiati vigenti, nonché sui criteri per la formazione degli strumenti urbanistici ai fini della prevenzione del rischio sismico.

Questa Corte ha già chiarito che «l'intera materia è stata oggetto di una più recente completa regolazione, che si è tradotta nelle vigenti disposizioni di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 il quale ha fatto venire meno – anche in mancanza di formale abrogazione – le possibilità di deroga di cui all'art. 20 della legge n. 741 del 1981» (sentenza n. 64 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 182 del 2006).

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui stabiliscono che sono i Comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali e attuativi dei Comuni siti in zone sismiche.

8.– È impugnato anche l'art. 56, comma 14, della citata legge regionale n. 1 del 2015, nella parte in cui disciplina l'adozione e l'approvazione del piano attuativo, senza prevedere la partecipazione al medesimo procedimento degli organi ministeriali.

Tale norma, secondo il ricorrente, si porrebbe in contrasto sia con gli artt. 145, comma 5, e 146, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, che impongono la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento, sia con gli artt. 16 e 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), in quanto abolirebbe il parere preventivo del soprintendente, ivi previsto, sugli strumenti attuativi (piani particolareggiati e lottizzazione delle aree).

Tale parere si distinguerebbe, infatti, dall'autorizzazione paesaggistica, prescritta dal medesimo art. 146 del citato d.lgs. n. 42 del 2004 in riferimento al singolo intervento e quindi a seguito della pianificazione attuativa.

8.1.– La questione è priva di fondamento nei termini di seguito precisati.

La norma regionale impugnata disciplina l'adozione e l'approvazione del piano attuativo del PRG nelle zone vincolate ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004.

Essa prescrive che il piano attuativo, che riguarda interventi nelle zone vincolate ed è predisposto dal Comune, sia sottoposto dapprima al previo parere della commissione comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio.

Esso deve essere trasmesso alla soprintendenza, unitamente agli elaborati del piano attuativo adottato, corredati del progetto delle opere di urbanizzazione e infrastrutturali previste, nonché della documentazione di cui al comma 3, dell'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 relativa a tali opere, preordinata alla «verifica della compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato».

La soprintendenza «esprime il parere di cui all'articolo 146 del D.Lgs. 42/2004 esclusivamente sulle opere di urbanizzazione e infrastrutturali, ai fini di quanto previsto all'articolo 57, comma 6, fermo restando il parere di cui allo stesso articolo 146 del d.lgs. 42/2004 da esprimere successivamente sul progetto definitivo dei singoli interventi edilizi».

In altri termini, la citata norma regionale prescrive che, con riguardo agli interventi nelle zone vincolate, il Comune debba richiedere alla soprintendenza dapprima un parere sul piano attuativo, con esclusivo riguardo alle opere di urbanizzazione e infrastrutturali ivi programmate, al fine di verificare la compatibilità del programma con l'interesse paesaggistico, e successivamente un parere preliminare al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, inerente alla realizzazione dei singoli interventi edilizi rientranti nell'ambito del piano.

Tale previsione è in linea con quanto prescritto dalla normativa statale in materia.

Il piano attuativo, che ha la medesima funzione del piano particolareggiato e cioè quella di rendere esecutive le previsioni generali di uno strumento urbanistico generale, quale il PRG, è

assoggettato al parere prescritto dall'art. 16, comma 3, della citata legge n. 1150 del 1942, cosiddetta "legge urbanistica".

Quest'ultimo articolo, infatti, dispone (analogamente all'art. 28 della medesima legge urbanistica in riferimento alle lottizzazioni di aree) che «i piani particolareggiati nei quali siano comprese cose immobili soggette alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, sulla tutela delle cose di interesse artistico o storico, e alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali, sono preventivamente sottoposti alla competente soprintendenza ovvero al Ministero della Pubblica Istruzione quando sono approvati con decreto del Ministro dei lavori pubblici».

Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa (di recente, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 16 maggio 2013, n. 2666), secondo tale norma la soprintendenza è chiamata a valutare la compatibilità del programma di interventi oggetto del piano con i valori paesaggistici espressi dal territorio preso in considerazione, e dunque riguarda solo ciò che del piano attuativo è oggetto essenziale, come, ad esempio, le opere di urbanizzazione.

Tale previsione si è successivamente inserita nel quadro normativo che si è andato delineando: dapprima a seguito del trasferimento dallo Stato alle Regioni delle funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di urbanistica (ai sensi del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, recante «Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici», e del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382»), poi della puntuale ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni operata dal riformato Titolo V in materia di «governo del territorio», di competenza concorrente, e di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», assegnata alla competenza esclusiva del legislatore statale.

In linea con tale riparto delle competenze, il d.lgs. n. 42 del 2004, all'art. 145, dopo aver affermato che «la individuazione, da parte del Ministero, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione, costituisce compito di rilievo nazionale, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di principi e criteri direttivi per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali» (comma 1), assegna alle Regioni il compito di disciplinare il «procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo» (comma 5).

In questa prospettiva, con riguardo poi, agli «immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge», l'art. 146 introduce l'istituto dell'autorizzazione paesaggistica il cui rilascio è condizionato «alla verifica della compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato».

Il comma 5 del predetto art. 146 precisa che «sull'istanza di autorizzazione paesaggistica si pronuncia la regione, dopo avere acquisito il parere vincolante del soprintendente in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili ed aree sottoposti a tutela dalla legge», parere che è reso, «nel rispetto delle previsioni e delle prescrizioni del piano paesaggistico», «all'esito dell'approvazione delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati nonché della positiva verifica da parte del Ministero su richiesta della regione interessata, dell'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici», peraltro «limitatamente alla compatibilità paesaggistica del progettato intervento nel suo complesso ed alla conformità dello stesso alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico» (comma 8).

Nel disegno tratteggiato dal legislatore statale emerge con chiarezza che l'intento perseguito attraverso la richiamata disciplina – di assicurare la massima tutela dei valori paesaggistici coinvolti in un programma di interventi edilizi da realizzare nelle zone vincolate – è perseguito mediante la previsione di un primo parere della soprintendenza circa la generale compatibilità paesaggistica del piano degli interventi programmati sul territorio in questione, in attuazione del PRG, costituito dall'insieme delle opere di urbanizzazione e delle infrastrutture, opere il cui impatto potrebbe realmente incidere sui valori paesaggistici espressi dal territorio preso in considerazione. Inoltre, il suddetto intento si realizza tramite l'imposizione di un ulteriore parere della soprintendenza in

relazione ai singoli interventi, in un'ottica di valutazione della coerenza del concreto intervento edilizio o urbanistico con il pregio riconosciuto all'area destinata ad accoglierlo.

Si tratta di provvedimenti diversi (l'uno inerente alla generale compatibilità paesaggistica dell'insieme degli interventi urbanistici ed edilizi rilevanti programmati; l'altro relativo alle concrete caratteristiche del singolo intervento e alle modalità esecutive dello stesso e alla loro coerenza con i valori paesaggistici dell'area), ma strettamente connessi in quanto tesi ad un unico fine, com'è dimostrato dalla circostanza, confortata dalla giurisprudenza amministrativa, che tanto più puntuale e dettagliato è il giudizio di compatibilità paesaggistica reso in sede di approvazione del piano attuativo, tanto più ridotti sono i margini di ulteriore valutazione che è consentito svolgere con riguardo ai singoli interventi rientranti nel piano stesso (fra le altre, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 5 febbraio 2010, n. 538 e sentenza 15 marzo 2010, n. 1491).

In questa prospettiva, la norma regionale impugnata non solo non si pone in contrasto con le richiamate indicazioni del legislatore statale, ma si rivela coerente espressione del compito ad essa affidato con gli artt. 145 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

9.– Ulteriore norma denunciata è l'art. 59, comma 3, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui consente gli interventi edilizi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, nonché di ristrutturazione edilizia, nelle aree in cui non siano state attuate le previsioni degli strumenti urbanistici generali, anche a mezzo di piano attuativo, presupposto per l'edificazione, e stabilisce che tali interventi possano comportare anche la modifica della destinazione d'uso in atto in un edificio esistente, purché la nuova destinazione risulti compatibile con le previsioni dello strumento urbanistico generale.

Tale norma si porrebbe in contrasto con la normativa statale di principio contenuta nell'art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001, che limita la possibilità di mutare la destinazione d'uso e, in ogni caso, non consentirebbe gli interventi previsti dalla norma regionale impugnata.

9.1.– La questione è fondata.

La disposizione regionale impugnata disciplina gli interventi edilizi consentiti in assenza del piano attuativo, quando quest'ultimo sia obbligatorio, poiché qualificato come «presupposto per l'edificazione».

A tal proposito, considerato l'insegnamento costante di questa Corte secondo cui l'urbanistica e l'edilizia vanno ricondotte alla materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., viene in rilievo – come indicato dal ricorrente – l'art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Quest'ultimo, dopo aver individuato, al comma 1, gli interventi edilizi consentiti «nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici», «salvi i più restrittivi limiti fissati dalle leggi regionali» e comunque nel rispetto delle norme di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, provvede ad identificare, al comma 2, quelli che possono essere realizzati in assenza di piani attuativi, quando questi ultimi siano indicati dagli strumenti urbanistici generali come presupposto per l'edificazione.

Fra questi annovera: gli interventi di manutenzione ordinaria, di manutenzione straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo (art. 9, comma 1, lettera a) e quelli di ristrutturazione edilizia (art. 3, comma 1, lettera d) «che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse» o che «riguardino globalmente uno o più edifici e modifichino fino al 25 per cento delle destinazioni preesistenti, purché il titolare del permesso si impegni, con atto trascritto a favore del comune e a cura e spese dell'interessato, a praticare, limitatamente alla percentuale mantenuta ad uso residenziale, prezzi di vendita e canoni di locazione concordati con il comune ed a concorrere negli oneri di urbanizzazione di cui alla sezione II del capo II del presente titolo».

Questa Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi sul citato art. 9, anche se con specifico riguardo al comma 1, e ha ritenuto che esso, pur dettando specifici e puntuali limiti alla possibilità di realizzare interventi edilizi in assenza di strumenti urbanistici, «non può qualificarsi come norma di dettaglio, esprimendo piuttosto un principio fondamentale della materia» (sentenza n. 87 del 2017).

Ciò ha ritenuto in ragione della sua peculiare funzione, che consiste nell'«impedire, tramite l'applicazione di standard legali, una incontrollata espansione edilizia in caso di “vuoti urbanistici”, suscettibile di compromettere l'ordinato (futuro) governo del territorio e di determinare la totale consumazione del suolo nazionale, a garanzia di valori di chiaro rilievo costituzionale» (sentenza n. 87 del 2017).

La medesima funzione – e quindi la medesima natura di norma di principio – deve essere ascritta anche al comma 2 del citato art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001, là dove individua e delimita la tipologia di interventi edilizi realizzabili in assenza di piani attuativi, che siano qualificati dagli strumenti urbanistici generali come presupposto necessario per l'edificazione.

Anche in tal caso la norma in esame mira a salvaguardare la funzione di pianificazione urbanistica intesa nel suo complesso, evitando che, nelle more del procedimento di approvazione del piano attuativo, siano realizzati interventi incoerenti con gli strumenti urbanistici generali e comunque tali da compromettere l'ordinato uso del territorio.

L'art. 59, comma 3, della legge regionale n. 1 del 2015, nella parte in cui consente la realizzazione, in assenza del piano attuativo, quando quest'ultimo sia obbligatorio, di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, nonché di ristrutturazione edilizia, senza limitazioni, prevedendo che tali interventi possano «comportare anche la modifica della destinazione d'uso in atto in un edificio esistente nell'ambito dell'insediamento, purché la nuova destinazione d'uso risulti compatibile con le previsioni dello strumento urbanistico generale», si pone in contrasto con le previsioni di cui al citato art. 9, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, che costituiscono principi fondamentali della materia.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 59, comma 3, della legge regionale n. 1 del 2015, in quanto non limita gli interventi edilizi consentiti in assenza di piano attuativo a quelli individuati dall'art. 9, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001.

10.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, poi, impugnato l'art. 118, comma 1, lettera e), della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui annovera tra gli interventi di attività edilizia libera le «opere interne alle unità immobiliari di cui all'art. 7, comma 1, lettera g)».

La citata disposizione regionale contrasterebbe con i principi fondamentali in materia di «governo del territorio», stabiliti dal legislatore statale nell'art. 6, comma 2, lettera a), e comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001, che assoggetta a comunicazione di inizio lavori cosiddetta “asseverata” «gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), ivi compresa l'apertura di porte interne e lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio».

10.1.– La questione è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente "governo del territorio", vincolando così la legislazione regionale di dettaglio» (sentenza n. 282 del 2016; nello stesso senso, fra le tante, sentenze n. 231 del 2016, n. 49 del 2016 e n. 259 del 2014).

Pertanto, «pur non essendo precluso al legislatore regionale di esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali, tale esemplificazione, per essere costituzionalmente legittima, deve essere coerente con le definizioni contenute nel testo unico dell'edilizia» (sentenza n. 231 del 2016).

In linea con tale orientamento, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una normativa regionale, analoga a quella ora in esame, che escludeva dall'obbligo di comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato (CILA) nonché di comunicazione semplice (CIL) «le opere interne a singole unità immobiliari, ivi compresi l'eliminazione, lo spostamento e la realizzazione di aperture e pareti divisorie interne che non costituiscono elementi strutturali, sempre che non comportino aumento del numero delle unità immobiliari o implicino incremento degli

standard urbanistici», per contrasto con i principi fondamentali della materia contenuti nell'art. 6, comma 2, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001 (sentenza n. 282 del 2016).

Quest'ultimo, infatti, pur intitolato «attività edilizia libera», assoggettava (congiuntamente con il comma 4, nel testo in vigore nel momento della proposizione del ricorso) «gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici» alla comunicazione di inizio dei lavori asseverata (CILA).

Dopo la proposizione del ricorso, le disposizioni (commi 2 e 4 dell'art. 6) indicate come parametro interposto sono state abrogate dall'art. 3, comma 1, lettera b), n. 4, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 recante «Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124», senza che mutasse il quadro normativo dei principi fondamentali di riferimento della materia. L'art. 3, comma 1, lettera c), del citato d.lgs. n. 222 del 2016 ha infatti introdotto l'art. 6-bis nel d.P.R. n. 380 del 2001, che ha confermato il regime di CILA già previsto per i predetti interventi.

La norma regionale impugnata, pertanto, là dove prescrive per le cosiddette opere interne un regime di edilizia totalmente libera, escludendo la CILA, contrasta con i principi fondamentali della materia fissati dal legislatore statale.

Infatti, come si è già precisato con riguardo agli interventi sottoposti a regime di edilizia libera, le Regioni non possono «differenziarne il regime giuridico, dislocando diversamente gli interventi edilizi tra le attività deformalizzate, soggette a CIL e CILA» (sentenza n. 231 del 2016).

L'«omogeneità funzionale della comunicazione preventiva rispetto alle altre forme di controllo delle costruzioni (permesso di costruire, DIA, SCIA) deve indurre a riconoscere alla norma che la prescrive – al pari di quelle che disciplinano i titoli abilitativi edilizi – la natura di principio fondamentale della materia del governo del territorio», in quanto volto a garantire l'interesse unitario ad un corretto uso del territorio (sentenza n. 231 del 2016).

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 118, comma 1, lettera e), della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui annovera tra gli interventi di attività edilizia libera le «opere interne alle unità immobiliari di cui all'art. 7, comma 1, lettera g)», escludendo la sottoposizione di esse alla CILA.

11.– Sono, altresì, impugnati gli artt. 147, 155 e 118, comma 2, lettera h), della citata legge regionale n. 1 del 2015, nella parte in cui disciplinano i mutamenti di destinazione d'uso, per violazione degli artt. 3, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost.

Tali disposizioni, nella parte in cui definiscono gli interventi di mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante e identificano i titoli abilitativi necessari e le sanzioni da irrogare nel caso di violazione del prescritto regime, si porrebbero in contrasto con la normativa statale che contiene i principi fondamentali in materia di governo del territorio ed inciderebbero nell'ambito di applicazione delle sanzioni amministrative, civili e penali previste dal d.P.R. n. 380 del 2001 (agli artt. 33, 36, 37 e 44), con conseguente invasione della potestà legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile e penale (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) e in violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

11.1.– In linea preliminare, occorre sottolineare che la modifica apportata all'art. 118, comma 2, lettera h), dall'art. 26, comma 7, della legge reg. Umbria n. 13 del 2016, non ha inciso sulla portata prescrittiva, né sul tenore letterale della disposizione medesima, limitandosi al mero mutamento del segno di punteggiatura finale della stessa.

Ciò induce, dunque, questa Corte ad estendere il proprio scrutinio anche al testo ora vigente dell'art. 118, comma 2, lettera h), della citata legge regionale.

11.2.– Nel merito, la questione è fondata.

Le norme regionali impugnate dettano la disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso degli edifici e delle unità immobiliari, identificandone le tipologie, individuando i relativi titoli abilitativi richiesti e le connesse sanzioni.

Posto che una simile operazione è assimilabile alla classificazione delle categorie di interventi edilizi o urbanistici, valgono anche in tal caso le indicazioni espresse da questa Corte con riguardo alla disciplina del governo del territorio, secondo cui «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)» (sentenza n. 259 del 2014).

Lo spazio di intervento che residua al legislatore regionale è quello di «esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali», a condizione, però, che tale esemplificazione sia «coerente con le definizioni contenute nel testo unico dell'edilizia» (sentenza n. 49 del 2016).

Occorre verificare se, nella specie, sussista una tale coerenza.

L'art. 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001 è stato inserito dall'art. 17, comma 1, lettera n), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, con l'obiettivo di uniformare le differenti normative regionali e semplificare l'applicazione della disciplina anche nel segno della liberalizzazione.

Tale articolo ha definito come «mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale».

Ha inoltre identificato cinque categorie funzionali così qualificate: a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale.

Ha poi disposto che «salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito» (comma 3).

Quanto alla normativa regionale denunciata, occorre rilevare che l'art. 155, al comma 3, definisce come mutamenti della destinazione d'uso di edifici o di singole unità immobiliari tutti quegli interventi che comportano il passaggio da una categoria funzionale all'altra, «indipendentemente dalle diverse tipologie di attività riconducibili alle stesse», in armonia con la normativa statale.

Ma individua le categorie funzionali nelle tre seguenti: «a) residenziale; b) produttiva, compresa quella agricola; c) attività di servizi come definite all'articolo 7, comma 1, lettera l)».

Al comma 4, il medesimo art. 155, inoltre, indica i titoli abilitativi richiesti per gli interventi di mutamento di destinazione d'uso – per la cui assenza sono stabilite le specifiche sanzioni dall'art. 147 – e li identifica nella «SCIA nel caso di modifica della destinazione d'uso o per la realizzazione di attività agrituristiche o di attività connesse all'attività agricola, realizzate senza opere edilizie o nel caso in cui la modifica sia contestuale alle opere di cui all'articolo 118, comma 1» (lettera a); nel permesso di costruire o nella SCIA, «in relazione all'intervento edilizio da effettuare con opere, al quale è connessa la modifica della destinazione d'uso» (lettera b).

L'art. 118, comma 2, lettera h), stabilisce, infine, che gli eventuali mutamenti di attività tra le destinazioni d'uso consentite all'interno delle richiamate tre categorie sono eseguiti senza titolo abilitativo, previa comunicazione al Comune competente prima dell'inizio dei lavori o delle attività.

L'esame congiunto delle normative – statale e regionale – evidenzia con chiarezza che la normativa regionale impugnata, non solo non si rivela coerente con le definizioni contenute nel

d.P.R. n. 380 del 2001, ma si pone in contrasto con le stesse e quindi con i principi fondamentali espressi da quest'ultimo.

Mentre il legislatore statale individua cinque categorie funzionali e stabilisce che il passaggio dall'una all'altra costituisce mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante, il legislatore regionale umbro ne individua solo tre, che risultano dall'accorpamento di alcune di quelle individuate dal legislatore statale (sono accorpate nella medesima categoria funzionale dei "servizi" tutte le attività «a carattere socio-sanitario, direzionale, pubbliche o private atte a supportare i processi insediativi e produttivi, comprese le attività commerciali, di somministrazione di cibi e bevande, turistico-produttive, ricreative, sportive e culturali»: art. 7, comma 1, lettera l).

Ciò comporta l'esclusione della "rilevanza urbanistica" dei mutamenti di destinazione d'uso interni alle categorie funzionali accorpate e, quindi, della loro assoggettabilità a titoli abilitativi, in contrasto con la normativa statale di principio e con conseguente incisione dell'ambito di applicazione delle sanzioni previste dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di «ordinamento civile e penale», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 147, 155 e 118, comma 2, lettera h), della citata legge reg. Umbria n. 1 del 2015.

12.– È inoltre impugnato l'art. 206, comma 1, della citata legge regionale, nella parte in cui prevede che per tutti i lavori di nuova costruzione, di ampliamento e di sopraelevazione e per i lavori di manutenzione straordinaria, di restauro, di risanamento e ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente, che compromettano la sicurezza statica della costruzione o riguardino le strutture o alterino l'entità e/o la distribuzione dei carichi, effettuati nelle zone ad alta, media e bassa sismicità, sia sufficiente il certificato di collaudo statico o una attestazione del direttore dei lavori.

Tale norma si porrebbe in contrasto con l'art. 62 del d.P.R. n. 380 del 2001, che richiede il certificato di rispondenza dell'opera alle norme tecniche per le costruzioni, al fine di garantire la sicurezza delle costruzioni in zone sismiche, in armonia con l'obiettivo di soddisfare un'esigenza unitaria di sicurezza, non derogabile.

12.1.– La questione non è fondata.

La disposizione regionale impugnata stabilisce che «[p]er i lavori di cui all'articolo 201, comma 1» – e cioè «tutti i lavori di nuova costruzione, di ampliamento e di sopraelevazione e i lavori di manutenzione straordinaria, di restauro, di risanamento e di ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente che compromettono la sicurezza statica della costruzione o riguardano le strutture o alterano l'entità e/o la distribuzione dei carichi», nonché le «varianti sostanziali» ai progetti relativi ai predetti interventi «nelle Zone 1, 2 e 3 ad alta, media e bassa sismicità, il deposito del certificato di collaudo statico tiene luogo anche del certificato di rispondenza dell'opera alle norme tecniche per le costruzioni previsto all'articolo 62 del D.P.R. 380/2001».

Precisa, inoltre, che «[n]egli interventi in cui il certificato di collaudo non è richiesto, la rispondenza è attestata dal direttore dei lavori che provvede al relativo deposito presso la provincia competente».

In linea con la costante giurisprudenza costituzionale, «le disposizioni di leggi regionali che intervengono sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche devono essere ricondotte all'ambito materiale del "governo del territorio", nonché a quello relativo alla "protezione civile", per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica (in termini la sentenza n. 167 del 2014)» (sentenza n. 60 del 2017).

Questa Corte ha anche affermato che «assumono la valenza di principio fondamentale le disposizioni contenute nel TUE che prevedono determinati adempimenti procedurali, a condizione che questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico (in termini la sentenza n. 282 del 2016, la sentenza n. 300 del 2013 e quella n. 182 del 2006)» (sentenza n. 60 del 2017).

Tale affermazione è assai rilevante nella valutazione del caso in esame, in cui viene in rilievo – come indicato dal ricorrente – l’art. 62 del d.P.R. n. 380 del 2001, richiamato dalla norma regionale.

Questo articolo, al fine di garantire il rispetto delle norme tecniche specifiche per le costruzioni in zone sismiche, stabilite al Capo IV del medesimo d.P.R. n. 380 del 2001, prescrive che l’attestazione di agibilità, di cui all’art. 24, comma 1, è condizionata «all’esibizione di un certificato da rilasciarsi dall’ufficio tecnico della regione, che attesti la perfetta rispondenza dell’opera eseguita alle norme del capo quarto».

Tale previsione si inquadra in un contesto normativo che ha conosciuto varie modifiche, culminate, prima del d.lgs. n. 222 del 2016, in una sempre più puntuale e rigorosa disciplina del rilascio del certificato di collaudo statico, di cui al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 14 gennaio 2008 (Approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni), ora sostituito dal d.m. 17 gennaio 2018 (Aggiornamento delle «Norme tecniche per le costruzioni»).

Il collaudo «riguarda il giudizio sul comportamento e le prestazioni delle parti dell’opera che svolgono funzioni portanti» (capitolo 9 del citato d.m. 14 gennaio 2008), giudizio del collaudatore che presuppone la verifica, non solo della comunicazione della data di inizio e fine dei lavori e della previa autorizzazione scritta al loro inizio, ma anche, più in generale, della rispondenza della costruzione ai requisiti previsti in progetto e alle norme tecniche, ivi comprese quelle inerenti alle zone sismiche.

Il certificato di perfetta rispondenza dell’opera eseguita alla normativa sismica – previsto dall’art. 25 (poi abrogato), oltre che dall’art. 62 del d.P.R. n. 380 del 2001 – doveva essere richiesto dal committente dei lavori allegandovi la sola copia del certificato di collaudo statico, depositato ai sensi della vigente normativa in materia di edilizia antisismica, attestante, fra l’altro, come si è già ricordato, il rispetto delle norme tecniche.

Con l’art. 3 del d.lgs. n. 222 del 2016, al fine di realizzare la «Semplificazione di regimi amministrativi in materia edilizia», l’art. 24 del d.P.R. n. 380 del 2001 è stato sostituito e si è previsto che, ai fini del rilascio del certificato di agibilità, è sufficiente «il certificato di collaudo statico di cui all’articolo 67 ovvero, per gli interventi di cui al comma 8-bis del medesimo articolo, dichiarazione di regolare esecuzione resa dal direttore dei lavori».

Non è più richiesto, quindi, il «certificato del competente ufficio tecnico della regione, di cui all’articolo 62, attestante la conformità delle opere eseguite nelle zone sismiche alle disposizioni di cui al capo IV della parte I», poiché tale conformità è già verificata in sede di rilascio del certificato di collaudo statico.

In questa linea si pone anche la modifica del richiamato art. 67 del d.P.R. n. 380 del 2001, in tema di rilascio del certificato di collaudo statico.

Quest’ultimo, infatti, nel definire le modalità di espletamento del collaudo statico, al comma 7, dopo aver stabilito che « il collaudatore redige, sotto la propria responsabilità, il certificato di collaudo in tre copie che invia al competente ufficio tecnico regionale e al committente, dandone contestuale comunicazione allo sportello unico», precisa che «il deposito del certificato di collaudo statico equivale al certificato di rispondenza dell’opera alle norme tecniche per le costruzioni previsto dall’articolo 62».

E, al comma 8-bis, puntualizza che «per gli interventi di riparazione e per gli interventi locali sulle costruzioni esistenti, come definiti dalla normativa tecnica, il certificato di collaudo è sostituito dalla dichiarazione di regolare esecuzione resa dal direttore dei lavori».

Le modifiche apportate dal d.lgs. n. 222 del 2016 alle norme del d.P.R. n. 380 del 2001 hanno, dunque, comportato una nuova declinazione del principio fondamentale stabilito dal legislatore statale, in armonia con la normativa regionale oggetto di impugnazione, eliminando il contrasto, nel segno della semplificazione amministrativa.

12.1.1.– Su questo snodo interpretativo, che riguarda una legge statale sopravvenuta, cui ora risulta allineata la disposizione regionale in precedenza impugnata, occorre soffermarsi.

Nel verificare il rispetto del riparto costituzionale delle competenze legislative, assume un rilievo particolare la peculiarità della competenza legislativa concorrente prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Quest'ultima è contraddistinta non da una netta separazione di materie, ma dal limite "mobile" e "variabile", costituito dai principi fondamentali (sentenze n. 50 del 2005 e n. 16 del 2010).

Tale limite è incessantemente modulabile dal legislatore statale sulla base di scelte discrezionali, ove espressive delle esigenze unitarie sottese alle varie materie, cui le Regioni devono adeguarsi.

La modulazione del principio fondamentale risponde, nel caso in esame, a un'esigenza di semplificazione della materia edilizia, tale da non ridurre il livello complessivo di controllo in vista della tutela della pubblica incolumità e dell'ordinato governo del territorio.

Essa, dunque, obbedisce a criteri di concretezza e adattabilità, nel solco di una precedente disciplina (d.m. 14 gennaio 2008) riconducibile a una medesima ratio, ispirata dallo stesso principio fondamentale (sentenza n. 186 del 1990).

Il fatto che il nuovo parametro interposto rifletta esigenze di semplificazione in conformità con la norma regionale precedentemente censurata e sia coerente con la ratio della previgente disciplina statale, impone a questa Corte, di ritenere che la norma impugnata è conforme al principio fondamentale espresso dal parametro interposto e di respingere conseguentemente il dubbio di legittimità costituzionale proposto.

13.– Un'ulteriore questione di legittimità costituzionale è promossa nei confronti dell'art. 250, comma 1, lettere a), b) e c), in combinato disposto con gli artt. 201 (commi 3 e 4), 202 (comma 1) e 208 della legge regionale n. 1 del 2015, nella parte in cui consente alla Giunta regionale, con proprio atto, di sottrarre tipologie di interventi edilizi all'applicazione della normativa sismica e quindi anche all'autorizzazione sismica di cui al d.P.R. n. 380 del 2001.

Le citate disposizioni regionali introdurrebbero una categoria di interventi edilizi ignota alla legislazione statale e la escluderebbero dall'applicazione di norme improntate al principio fondamentale della vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, con l'effetto di sottrarre indebitamente determinati interventi edilizi ad ogni forma di vigilanza pubblica.

13.1.– La questione è fondata.

Anche in tal caso vengono all'attenzione disposizioni regionali che incidono sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche e che, quindi, sono riconducibili all'ambito materiale del «governo del territorio» e a quello relativo alla «protezione civile» per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica, ambiti nei quali spetta allo Stato fissare i principi fondamentali.

Questa Corte ha più volte ribadito che «tali devono ritenersi le disposizioni contenute nel Capo IV della Parte II del TUE, che prevedono adempimenti procedurali, quando questi ultimi rispondano a esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico» (sentenza n. 282 del 2016), come nel caso dell'autorizzazione sismica, prevista dall'art. 94 del predetto d.P.R. n. 380 del 2001.

Proprio in considerazione della necessità di garantire «una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico» (sentenza n. 232 del 2017) sull'intero territorio nazionale, questa Corte ha altresì precisato che «eventuali deroghe al d.P.R. n. 380 del 2001 per interventi edilizi in zone sismiche possono essere previste solo con disposizioni statali» (sentenza n. 300 del 2013) e ha, pertanto, dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali volte a esentare taluni interventi edilizi in zone sismiche dagli adempimenti prescritti dal d.P.R. n. 380 del 2001, in difformità rispetto alle indicazioni del legislatore statale (fra le altre, sentenza n. 300 del 2013).

L'art. 250 della legge regionale n. 1 del 2015, al comma 1, lettere a), b) e c), attribuisce alla Giunta regionale il potere di individuare categorie di interventi «privi di rilevanza ai fini della pubblica incolumità» (lettera a), «di minore rilevanza ai fini della pubblica incolumità» (lettera b),

nonché varianti di parti strutturali prive di carattere sostanziale (lettera c), interventi questi rispetto ai quali si esclude o si delimita l'applicazione delle norme tecniche corrispondenti a quelle previste dal Capo IV della Parte II del d.P.R. n. 380 del 2001 (art. 201, commi 3 e 4, ed art. 202, comma 1, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015) e si detta una disciplina derogatoria (art. 208 della medesima legge regionale).

Risulta, pertanto, evidente che una simile normativa, poiché introduce categorie di interventi edilizi ignote alla legislazione statale e le esclude dall'applicazione di norme improntate al principio fondamentale della vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, si pone in contrasto con i richiamati principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di «protezione civile» e di «governo del territorio» e deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

14.– Sono, poi, impugnati l'art. 258 e, «in via consequenziale», l'art. 264, comma 13, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost.

Secondo la difesa statale, la disciplina contenuta nelle disposizioni censurate sostanzialmente introdurrebbe un'ipotesi di condono edilizio straordinario, non previsto dalla legge statale, in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 (in particolare con l'art. 36) e con le disposizioni statali in materia di ordinamento civile e penale.

14.1.– In linea preliminare, occorre rilevare che sia l'art. 258 che il comma 13 dell'art. 264 della citata legge regionale n. 1 del 2015 – sebbene non siano oggetto della rinuncia parziale del ricorrente e compaiano, anzi, fra le disposizioni rispetto alle quali il Consiglio dei ministri, nella delibera del 18 dicembre 2017, ha dichiarato la permanenza dei motivi di impugnativa – sono stati espressamente abrogati, rispettivamente, dall'art. 49 e dall'art. 51, comma 2, della legge regionale n. 13 del 2016.

Occorre, pertanto, valutare se sussistano le condizioni per una pronuncia di cessazione della materia del contendere.

Secondo l'orientamento costante della giurisprudenza di questa Corte, «la materia del contendere cessa solo se lo ius superveniens ha carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e se le disposizioni censurate non hanno avuto medio tempore applicazione (tra le molte, le sentenze n. 33 e n. 8 del 2017, nonché le sentenze n. 263 e n. 147 del 2016)» (sentenza n. 5 del 2018).

Nel caso di specie, le norme abrogate sono rimaste in vigore per un arco temporale rilevante, dal 29 gennaio 2015 fino al 26 novembre 2016, durante il quale non vi è alcuna prova che non siano state applicate. Tale circostanza, di per sé, esclude la cessazione della materia del contendere.

14.2.– Nel merito, la questione è fondata.

Le disposizioni regionali impugnate si inseriscono nell'ambito di una serie di «norme speciali per le aree terremotate» (Capo V del Titolo VIII della legge regionale in esame) e disciplinano il «recupero urbanistico-edilizio» di «edifici, non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici, realizzati prima del 31 dicembre 2000, che per effetto della crisi sismica dell'anno 1997 sono stati oggetto di sgombero totale» (art. 258).

Di tali edifici si impone ai Comuni che sia fatto il censimento e ai conduttori di presentare, entro trenta giorni dalla pubblicazione del censimento, la richiesta ai fini dell'acquisto dell'edificio (commi 1 e 2 dell'art. 258).

Si riconosce, inoltre, ai Comuni la possibilità, entro novanta giorni dal censimento, di adottare apposita variante allo strumento urbanistico generale, finalizzata al recupero e alla riqualificazione delle aree degli edifici interessati (comma 3), con l'ulteriore eventuale possibilità di modifica entro il limite del dieci per cento di volumetrie ed altezze degli edifici interessati (comma 6).

Entro e non oltre trenta giorni dalla data di pubblicazione nel BUR della deliberazione consiliare di approvazione della variante, si prescrive, poi, al proprietario o avente titolo di presentare al Comune la richiesta per il titolo abilitativo a sanatoria, titolo che viene rilasciato a seguito del mero «accertamento della conformità alle previsioni della variante approvata ai sensi del presente articolo» (comma 8).

Tale ultima previsione si raccorda, poi, con quanto previsto dall'art. 264, intitolato «Norme transitorie generali e finali in materia edilizia, urbanistica e finanziaria», là dove, al comma 13, dispone che «I titoli abilitativi relativi alle istanze di condono edilizio sono rilasciati previa acquisizione dei pareri per interventi nelle aree sottoposte a vincolo imposti da leggi statali e regionali vigenti al momento della presentazione delle istanze medesime».

La disposizione appena richiamata rivela come la disciplina dettata dall'impugnato art. 258, nella parte in cui mira a sanare opere non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici, finisca per introdurre un condono edilizio straordinario.

Si tratta, infatti, di una fattispecie non riconducibile all'accertamento di conformità di cui all'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, che prescrive, ai fini del rilascio del permesso in sanatoria per interventi edilizi realizzati in assenza di titolo o in difformità da esso, l'accertamento della conformità degli stessi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione degli stessi, sia al momento della presentazione della domanda.

L'art. 258 della legge reg. Umbria n. 1 del 2015 ha, invece, a oggetto edifici «realizzati prima del 31 dicembre 2000» espressamente riconosciuti come «non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici» (comma 1) vigenti al momento della loro realizzazione, e dispone che, ai fini del rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, è sufficiente l'«accertamento della conformità alle previsioni della variante approvata ai sensi del presente articolo» (comma 8).

Questa Corte, anche di recente, ha precisato che l'istituto dell'accertamento di conformità, espressione di un «principio fondamentale nella materia governo del territorio» (da ultimo, sentenza n. 107 del 2017), «si distingue dal condono edilizio, in quanto “fa riferimento alla possibilità di sanare opere che, sebbene sostanzialmente conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, sono state realizzate in assenza del titolo stesso, ovvero con varianti essenziali”, laddove il condono edilizio “ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia” (sentenza n. 50 del 2017)» (sentenza n. 232 del 2017).

L'accertamento di conformità è, infatti, «finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità» (sentenza n. 101 del 2013).

Quanto alla possibilità per le Regioni di introdurre un condono extra ordinem, questa Corte l'ha costantemente esclusa (di recente, sentenze n. 232 e n. 73 del 2017; fra le altre, sentenza n. 233 del 2015), anche alla luce delle caratteristiche del condono.

Da tempo si è, a tal proposito, osservato che «il condono edilizio di tipo straordinario, quale finora configurato nella nostra legislazione, appare essenzialmente caratterizzato dalla volontà dello Stato di intervenire in via straordinaria sul piano della esenzione dalla sanzionabilità penale nei riguardi dei soggetti che, avendo posto in essere determinate tipologie di abusi edilizi, ne chiedano il condono» (sentenza n. 196 del 2004).

E ciò sulla base di una delicata valutazione, che non può che essere operata dal legislatore statale, in quanto volta a realizzare, in via del tutto eccezionale, un «contemperamento dei valori in gioco: quelli del paesaggio, della cultura, della salute, della conformità dell'iniziativa economica privata all'utilità sociale, della funzione sociale della proprietà da una parte, e quelli, pure di fondamentale rilevanza sul piano della dignità umana, dell'abitazione e del lavoro, dall'altra (sentenze n. 302 del 1996 e n. 427 del 1995)» (sentenza n. 196 del 2004), che giunge fino all'esclusione della sanzionabilità penale di alcune condotte.

Ne consegue che non solo «spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del

2004), le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all'an, al quando e al quantum» (sentenza n. 73 del 2017), ma che «esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale (sentenza n. 233 del 2015)» (sentenza n. 73 del 2017).

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 258 e del connesso art. 264, comma 13, della legge regionale n. 1 del 2015, in quanto disciplinano una ipotesi di condono edilizio straordinario, da cui discende la cessazione degli effetti penali dell'abuso, non previsto dalla legge statale, in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 (in particolare con l'art. 36) e con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale.

15.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, infine, l'art. 264, commi 14 e 16, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015.

In particolare, il comma 14 è censurato nella parte in cui autorizza gli interventi edilizi, riguardanti l'area di pertinenza degli edifici dell'impresa agricola, esistenti alla data del 30 giugno 2014 e che risultino conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, agli strumenti urbanistici vigenti e non in contrasto con quelli adottati alla stessa data, in quanto configurerebbe una nuova, non consentita ipotesi di condono edilizio, in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio.

Il comma 16, invece, è impugnato nella parte in cui attribuisce alla semplice domanda di concessione di piccola derivazione di acqua pubblica valore di autorizzazione all'attingimento, in quanto estenderebbe l'istituto del silenzio-assenso al procedimento concessorio, in palese violazione dell'art. 17, comma 1, del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.

15.1.– Preliminarmente, occorre dar conto della circostanza che anche gli artt. 258 e 264, commi 14 e 16 – non oggetto di rinuncia parziale ed anzi compresi fra le disposizioni per le quali il Consiglio dei ministri ha dichiarato la permanenza dell'interesse a ricorrere nella delibera del 18 dicembre 2017 – sono stati incisi dall'art. 51, commi 2 e 3, della legge regionale n. 13 del 2016.

In particolare, il comma 14 è stato abrogato, laddove il comma 16 è stato modificato in senso soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso, in quanto non è più attribuito alla domanda di concessione di piccola derivazione di acqua pubblica valore di autorizzazione all'attingimento, ma solo quello di richiesta di autorizzazione provvisoria annuale all'attingimento.

Considerato, tuttavia, che le norme impuginate sono rimaste in vigore per un arco temporale rilevante, dal 29 gennaio 2015 fino al 26 novembre 2016, durante il quale non vi è alcuna prova che non siano state applicate, deve, in linea con la costante giurisprudenza costituzionale, escludersi la cessazione della materia del contendere.

15.2.– La questione promossa nei confronti del comma 14 dell'art. 264 è fondata.

La citata disposizione stabilisce che «gli interventi edilizi, limitatamente a quelli riguardanti l'area di pertinenza degli edifici dell'impresa agricola, compresa la realizzazione delle opere pertinenziali, nonché le opere senza strutture fondali fisse per l'attività zootecnica di cui all'articolo 17, comma 1, lettera d) delle norme regolamentari, esistenti alla data del 30 giugno 2014 e che risultino conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, agli strumenti urbanistici vigenti e non in contrasto con quelli adottati alla stessa data sono autorizzati con la procedura prevista all'articolo 154, commi 2, 3, 6, e 7, ferma restando l'applicazione delle eventuali sanzioni penali ».

Si tratta, in altri termini, della previsione del rilascio del permesso in sanatoria relativo a interventi riguardanti l'area di pertinenza degli edifici dell'impresa agricola, già esistenti alla data del 30 giugno 2014, realizzati in assenza del titolo.

Tale sanatoria viene condizionata all'accertamento della conformità dei predetti interventi alla disciplina urbanistica ed edilizia e agli strumenti urbanistici vigenti al momento della domanda,

nonché al non contrasto con quelli adottati alla data del 30 giugno 2014, data nella quale i predetti interventi erano già esistenti, come espressamente indicato nella stessa norma.

Una simile previsione contrasta apertamente con l'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 che, come si è già ricordato (v. supra punto 14.2), disciplina l'accertamento di conformità per il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, subordinandolo alla doppia conformità degli interventi realizzati con la disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione degli stessi, che a quello della presentazione della domanda, in linea con la sua funzione, che è quella «di garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità» (sentenza n. 101 del 2013).

Nel caso di specie, si configura un'ipotesi di condono edilizio, che ha «quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017)» (sentenza n. 232 del 2017), in contrasto con il principio fondamentale dell'accertamento di doppia conformità di cui al citato art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001.

15.3.– Anche la questione che ha ad oggetto il comma 16 dell'art. 264 è fondata.

La disciplina delle derivazioni d'acqua pubblica per usi idroelettrici trova ancora oggi la sua base normativa nel r.d. n. 1775 del 1933, originariamente emanato per rispondere alle esigenze di regolamentazione dell'utilizzazione delle acque ai fini della produzione di energia elettrica, in corrispondenza della prima fase di sviluppo della produzione industriale.

Successivamente, al predetto testo sono state apportate numerose modifiche, in particolare ad opera del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nel segno della necessità di tutelare le acque pubbliche, sia sotto l'aspetto ambientale (tutela dall'inquinamento), che sotto l'aspetto della tutela dell'acqua in sé, in quanto risorsa limitata.

Nella regolamentazione delle derivazioni di acqua pubblica, in altri termini, da un lato, viene in rilievo la circostanza che l'utilizzo eccezionale ed esclusivo di un bene demaniale qual è l'acqua, la cui titolarità è dello Stato, è oggetto di concessione (articolo 822 del codice civile; articolo 144 del d.lgs. n. 152 del 2006); dall'altro, vengono in rilievo i valori ambientali, la cui tutela, che può giustificare limitazioni al prelievo idrico, è affidata alla potestà legislativa statale esclusiva.

Infine viene in rilievo la potestà legislativa concorrente nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», rispetto alla quale spetta allo Stato dettare i principi fondamentali.

È in questo contesto normativo che deve essere letto l'art. 17 del citato r.d. n. 1775 del 1933, che vieta di derivare o utilizzare acqua pubblica senza un provvedimento autorizzativo o concessorio dell'autorità competente (comma 1), in vista dell'obiettivo di garantire la tutela dell'ambiente e di assicurare, al tempo stesso, un uso corretto e misurato dell'acqua pubblica, preordinato anche alla produzione di energia.

La norma regionale in esame, nella parte in cui qualifica la domanda di concessione ordinaria di piccola derivazione d'acqua quale «autorizzazione annuale all'attingimento», consentendo così l'uso dell'acqua pubblica sotterranea dai pozzi, in assenza di un provvedimento di autorizzazione o concessione e quindi in assenza della verifica delle condizioni atte a consentirlo, «fino alla conclusione del procedimento di concessione senza obbligo di ulteriori formalità o istanze», invade la sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, riducendo il livello di protezione fissato dalla legge statale nel citato art. 17.

Le previsioni di quest'ultimo sono tali da indicare sia standard di tutela dell'ambiente sia principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» che s'impongono al legislatore regionale.

15.4. – Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 264, commi 14 e 16, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015.

LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1)** dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), nella parte in cui stabiliscono che sono i Comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali ed attuativi dei Comuni siti in zone sismiche;
- 2)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 59, comma 3, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015;
- 3)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 118, comma 1, lettera e), della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui non prevede che le «opere interne alle unità immobiliari di cui all'art. 7, comma 1, lettera g)», siano sottoposte alla comunicazione di inizio dei lavori asseverata (CILA);
- 4)** dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 147 e 155 e dell'art. 118, comma 2, lettera h), della citata legge reg. Umbria n. 1 del 2015, quest'ultimo nel testo impugnato e nel testo vigente a seguito delle modifiche apportate dall'art. 26, comma 7, della legge della Regione Umbria 23 novembre 2016, n. 13 (Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 – Testo unico governo del territorio e materie correlate);
- 5)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 250, comma 1, lettere a), b) e c), in combinato disposto con gli artt. 201, commi 3 e 4; 202, comma 1, e 208, della medesima legge reg. Umbria n. 1 del 2015;
- 6)** dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 258 e 264, comma 13, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015;
- 7)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 264, commi 14 e 16, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015;
- 8)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 9)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 4 e 5, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost. con il ricorso indicato in epigrafe;
- 10)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 16, commi 4 e 5; 17 e 19 della medesima legge reg. Umbria n. 1 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), e terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;
- 11)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 56, comma 14, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

12) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 206, comma 1, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

13) dichiara l'estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2 e 3; dell'art. 7, comma 1, lettere b), d), g), m) ed n); dell'art. 8, comma 1, lettera b), e comma 3; dell'art. 9, comma 4; dell'art. 10, comma 1; dell'art. 11, comma 1, lettera d); dell'art. 15, commi 1 e 5; dell'art. 18, commi 4, 5, 6, 7, 8 e 9; dell'art. 21; dell'art. 32, comma 4; dell'art. 49, comma 2, lettera a); dell'art. 51, comma 6; dell'art. 54, comma 4; dell'art. 59, comma 3; dell'art. 64, comma 1; dell'art. 79, comma 3; dell'art. 95, comma 4; dell'art. 118, comma 1, lettera i), comma 2, lettera e), e comma 3, lettera e); dell'art. 124; dell'art. 140, commi 11 e 12; dell'art. 141, comma 2; dell'art. 142, comma 1; dell'art. 151, commi 2 e 4; dell'art. 154, commi 1 e 3; dell'art. 215, commi 5 e 12; dell'art. 243, comma 1, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Silvana SCIARRA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2018.

Sentenza: 21 febbraio 2018, n. 69

Materia: Energia

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 3, 117, terzo comma, della Costituzione; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 e d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 (norme interposte)

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 111, commi 2, 3, 4, 5, 7 e 8 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 111, commi 2 e 5, della l.r. n. 30/2016;

2) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 111, commi 3, 4, 7, 8, della l.r. n. 30/2016

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri promuove questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 111, commi 2, 3, 4, 5, 7, 8, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017).

La difesa statale ritiene tali disposizioni lesive degli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1, comma 1, del d.lgs. 16 marzo 1999 n. 79, all'art. 12, comma 10, del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, al decreto interministeriale 10 settembre 2010, nonché al d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28. Tali decreti legislativi attuano, rispettivamente, le direttive 96/92/CE, 2011/77/CE, 2009/28 CE in materia energetica.

L'art. 111, recante "Disposizioni in materia di impianti energetici", viene impugnato in relazione ai commi che disciplinano i titoli abilitativi degli impianti di produzione di energie rinnovabili per contrasto con i principi fondamentali, determinati a livello statale, della materia di cui all'art. 117, terzo comma, concernente la "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

Questi principi, contenuti nei d.lgs. nn. 387/2003 e 28/2011 e ritenuti non derogabili dalla stessa Corte, costituendo espressione della competenza legislativa concorrente in materia energetica (sent. 99/2012), vengono invocati dal ricorrente quali parametri interposti, essendo attuativi di una disciplina di derivazione europea.

Anche le Linee guida, contenute nel decreto interministeriale 10 settembre 2010, che disciplinano i regimi abilitativi degli impianti per la produzione di energia rinnovabile e necessitano di uniforme applicazione sul territorio nazionale, rappresentano atti di normazione secondaria e formano un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede.

La Corte ritiene fondata la questione relativa al comma 2 dell'art. 111 della legge regionale veneta, disposizione con cui sono fissate le distanze minime per la collocazione degli impianti, indicati al comma 1, rispetto alle residenze civili sparse e concentrate, reputandola lesiva dell'art. 117 terzo comma della Costituzione e contrastante con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387/2003, oltre che con il paragrafo 1.2 delle Linee guida sopra citate.

Il Giudice costituzionale si era già pronunciato su una questione analoga, riferita ad una legge regionale campana e ribadisce i medesimi principi espressi in tale sede (sent. n. 13/2014):

afferma l'illegittimità costituzionale di disposizioni contenenti un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili.

Il margine riconosciuto al legislatore regionale non consente la prescrizione di limiti generali, specialmente in relazione alle distanze minime, pena il contrasto con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili.

Quest'ultimo può infatti trovare eccezione solo in presenza di esigenze di tutela della salute, necessità paesaggistico-ambientali o attinenti all'assetto urbanistico del territorio.

Inoltre, la valutazione dei diversi interessi coinvolti, ciascuno dei quali rilevante dal punto di vista costituzionale, deve avvenire nel corso di un procedimento, sede in cui sussiste la possibilità di confronto sia con l'interesse del soggetto privato o con quello dell'operatore economico, sia con interessi ulteriori di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, i quali trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela.

Solo una procedura amministrativa risulta quindi capace di garantire l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Cost., ed è idonea al perseguimento più adeguato ed efficace dell'interesse primario di attuazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

La presenza di un procedimento garantisce altresì il rispetto del principio di legalità formale e sostanziale, poiché è possibile sottoporre le scelte compiute e le modalità di adozione alla valutazione del giudice.

Al contrario, la disciplina prevista dalla legge regionale veneta con riferimento alle distanze minime, che vengono stabilite in via generale, senza previa istruttoria o valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, non assicura il rispetto dei principi sopra esposti, né offre una tutela adeguata ai diversi interessi coinvolti.

La Consulta non ritiene fondata la questione proposta dal Presidente del Consiglio dei Ministri con riferimento ai commi 3 e 4 dell'art. 111.

Tali disposizioni, ritenute contrastanti con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e con le Linee guida, erano state impugnate nella parte in cui subordinano l'autorizzazione degli impianti in questione alla loro conformità a disposizioni stabilite per gli elementi costituenti la rete ecologica, come individuata e disciplinata nei piani urbanistici approvati o adottati e dunque in regime di salvaguardia.

In assenza di piani urbanistici, l'individuazione degli elementi della rete ecologica avviene attraverso il riferimento ai piani gerarchicamente sovraordinati o, in subordine, a prescrizioni contenute negli elaborati di valutazione ambientale strategica e pareri connessi relativi al piano energetico regionale, al piano regionale di tutela e risanamento dell'atmosfera e, ove presenti, ai piani energetici comunali.

La disciplina contenuta dai commi in questione infatti rinvia semplicemente a quanto previsto nelle sedi pianificatorie per la tutela della rete ecologica, ed in particolare a quanto disposto dal d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, adottato in attuazione della direttiva 92/43/CE e successivamente integrato dal d.P.R. 12 marzo 2003 n. 120.

Non sussiste pertanto alcuna violazione del principio di necessaria ponderazione delle scelte nell'appropriata sede procedimentale amministrativa.

Risulta fondata invece la questione proposta in relazione all'art. 111, comma 5, della l.r. 30/2016, il quale prevede che manufatti e installazioni relativi ad impianti energetici di cui al comma 1 possono essere autorizzati in caso di conformità alle prescrizioni contenute negli elaborati di valutazione ambientale strategica e pareri connessi relativi al piano energetico regionale e qualora presenti, ai piani energetici comunali.

Tale disposizione viene ritenuta contrastante con la normativa statale e nello specifico con il paragrafo 14.5 delle linee guida, che statuisce che il superamento di eventuali limitazioni programmatiche contenute nel PER (Piano energetico regionale) o di quote minime di incremento dell'energia elettrica da fonti rinnovabili non preclude l'avvio e la conclusione favorevole del procedimento autorizzatorio.

Infine, la Corte dichiara infondate le questioni proposte con riferimento ai commi 7 e 8 dell'art. 111 della l.r. n. 30/2016.

Il comma 7 permette esclusivamente agli imprenditori agricoli di essere autorizzati a costruire o ampliare gli impianti in zone agricole; la Corte, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa erariale, ritiene in linea con il *favor* per le fonti rinnovabili e non discriminatoria la previsione regionale censurata, poiché la circostanza che la produzione di energia sia finalizzata all'attività agricola, in considerazione della qualità del soggetto richiedente, giustifica la previsione di un diverso trattamento.

Il comma 8 prevede l'emanazione da parte della Giunta regionale di provvedimenti esplicativi e diretti "all'applicazione delle disposizioni" contenute negli altri commi; l'impugnazione viene proposta in via derivata.

Ad avviso della Consulta, a seguito dell'eliminazione delle disposizioni costituzionalmente illegittime, tale funzione attribuita alla Giunta non può in alcun modo ritenersi lesiva dei principi fondamentali in materia, al pari delle disposizioni da applicare.

Energia - Impianti a biomassa, a biogas e gas di discarica e di processi di depurazione di potenzialità uguale o superiore a 999 kW elettrici - Distanze minime rispetto alle residenze civili - Vincoli di conformità pianificatoria - Autorizzazione in zona agricola esclusivamente su richiesta dell'imprenditore agricolo a titolo principale - Emanazione da parte della Giunta di provvedimenti esplicativi e di indirizzo. - Legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), art. 111, commi 2, 3, 4, 5, 7 e 8. - (T-180069) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.15 del 11-4-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 111, commi 2, 3, 4, 5, 7 e 8, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio - 2 marzo 2017, depositato in cancelleria il 7 marzo 2017 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nella udienza pubblica del 20 febbraio 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 28 febbraio - 2 marzo 2017 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 7 marzo 2017, ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 111, commi 2, 3, 4, 5, 7 e 8, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), in riferimento, nel complesso, agli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno

dell'energia elettrica), all'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), al decreto interministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), da ora: Linee guida, e al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

Va riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate su altre disposizioni della legge della Regione Veneto n. 30 del 2016.

2.– L'art. 111 (la cui rubrica reca “Disposizioni in materia di impianti energetici”), comma 1, della legge regionale citata prevede: «Al fine di contemperare il ricorso all'uso di fonti energetiche rinnovabili con le esigenze di tutela della salute umana, di protezione dell'ambiente e di tutela del paesaggio, di contenimento del consumo di suolo, di preservazione delle risorse naturalistiche, relativamente agli impianti energetici a biomassa, agli impianti energetici a biogas e gas di discarica e di processi di depurazione di potenzialità uguale o superiore a 999 kW elettrici si applicano le disposizioni di cui al presente articolo».

Il Presidente del Consiglio dei ministri prospetta le censure rispetto ai successivi commi 2, 3, 4, 5, 7 e 8, il cui oggetto è costituito dalla disciplina dei titoli abilitativi di questi impianti di produzione di energia rinnovabile, per contrasto con i principi fondamentali dettati in materia con legge dello Stato.

3.– La disciplina in questione deve essere ricondotta, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», i cui principi fondamentali, in ordine ai regimi autorizzativi, sono stabiliti dallo Stato.

Con la sentenza n. 99 del 2012 si è affermato che «Il legislatore statale, infatti, attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione».

Tali principi sono contenuti nel d.lgs. n. 387 del 2003 e nel d.lgs. n. 28 del 2011, invocati dal ricorrente come parametri interposti, ciascuno dei quali ha dato attuazione ad una direttiva dell'Unione europea.

Lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce un obiettivo rilevante della politica energetica dell'Unione europea.

Per il perseguimento di tale finalità sono state emanate, fra le altre, la direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, nel mercato interno dell'elettricità, e la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (Testo rilevante ai fini del SEE).

In particolare, i regimi abilitativi degli impianti per la produzione di energia rinnovabile sono regolati dalle Linee guida di cui al decreto interministeriale 10 settembre 2010, adottate in attuazione del comma 10 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, e richiamate nel d.lgs. n. 28 del 2011.

Si tratta di atti di formazione secondaria, che costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria.

Essi rappresentano un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale (così sempre la sentenza n. 99 del 2012).

4.– La prima questione riguarda il comma 2 dell’art. 111 della legge regionale, che fissa le distanze minime per la collocazione degli impianti indicati nel comma 1 rispetto alle residenze civili sparse e concentrate.

La disposizione violerebbe l’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia oggetto di potestà legislativa concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», e sarebbe in contrasto con l’art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, e con il paragrafo 1.2. delle Linee guida, che rinvia al successivo paragrafo 17, relativo alla individuazione delle aree non idonee.

5.– La questione è fondata.

6.– Analoga questione ha già costituito esame da parte di questa Corte, che, con la sentenza n. 13 del 2014, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della legge della Regione Campania 1° luglio 2011, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici), per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost.

Tale legge regionale prescriveva le distanze da rispettare per la costruzione di nuovi aerogeneratori, imponendo un vincolo da applicarsi in via generale sul territorio regionale, in violazione dei principi fondamentali contenuti nell’art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e nelle Linee guida, e questa Corte ha ritenuto che, in base a tali disposizioni, alle Regioni è consentito soltanto individuare, caso per caso, «aree e siti non idonei», avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti.

Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette invece che le Regioni prescrivano limiti generali, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell’Unione europea.

In precedenza, già con la sentenza n. 308 del 2011 si era affermata l’illegittimità costituzionale di disposizioni che prevedevano un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

6.1.– Questi principi vanno ribaditi.

Il principio di derivazione comunitaria della massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile può trovare eccezione in presenza di esigenze di tutela della salute, paesaggistico-ambientale e dell’assetto urbanistico del territorio (sentenze n. 13 del 2014 e 224 del 2012), ma la compresenza dei diversi interessi coinvolti, tutti costituzionalmente rilevanti, ha come luogo elettivo di composizione il procedimento amministrativo, come previsto al paragrafo 17.1. dalle Linee guida, secondo cui « l’individuazione della non idoneità dell’area è operata dalle Regioni attraverso un’apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell’ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l’insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione ».

È nella sede procedimentale, dunque, che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l’interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela.

La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l’emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all’art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi): efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza.

Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost.

In definitiva viene in tal modo garantito il rispetto del principio di legalità – anch'esso desumibile dall'art. 97 Cost. – in senso non solo formale, come attribuzione normativa del potere, ma anche sostanziale, come esercizio del potere in modo coerente con la fonte normativa di attribuzione.

Difatti, a chiusura del sistema, vi è la possibilità di sottoporre le scelte compiute e le relative modalità di adozione al vaglio giurisdizionale.

6.2.– La soluzione legislativa adottata dalla Regione, nello stabilire in via generale, senza istruttoria e valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, distanze minime per la collocazione degli impianti non previste dalla disciplina statale, non garantisce il rispetto di questi principi fondamentali e non permette un'adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti.

6.3.– Pertanto, l'art. 111, comma 2, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, viola, per il tramite dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e delle richiamate Linee guida (paragrafi 1.2. e 17.1.), l'art. 117, terzo comma, Cost.

7.– La seconda questione verte sui commi 3, 4 e 5, dell'art. 111 citato.

8.– I commi 3 e 4 sono impugnati nella parte in cui subordinano l'autorizzazione degli impianti in questione alla loro conformità alle «disposizioni stabilite per gli elementi costituenti la rete ecologica, come individuata e disciplinata nei piani urbanistici approvati o adottati e in regime di salvaguardia», o in assenza di piani urbanistici con individuazione e disciplina degli elementi della rete ecologica, nella parte in cui prevedono che le disposizioni di cui al comma 3 si applicano in «riferimento alla rete ecologica individuata e normata nei piani gerarchicamente sovraordinati».

Ad avviso della difesa dello Stato, le disposizioni, ponendo generici vincoli di conformità pianificatoria alla localizzazione degli impianti, sarebbero in contrasto con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e con le Linee guida.

In particolare, verrebbe in rilievo il punto 17.1. già preso in considerazione come parametro interposto nella precedente questione, e che impone il descritto metodo procedimentale per la individuazione delle aree non idonee.

9.– La questione non è fondata.

9.1.– Va ricordato che la rete ecologica è un rilevante strumento della politica dell'Unione europea per la conservazione della biodiversità, istituito in attuazione della direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, minacciati o rari a livello comunitario.

La direttiva citata è stata recepita dal d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), poi integrato dal d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), che ha introdotto la valutazione di incidenza, volta all'esame delle interferenze di piani, progetti e interventi che, non essendo direttamente connessi alla conservazione degli habitat e delle specie caratterizzanti i siti stessi, possono condizionarne l'equilibrio ambientale.

9.2.– Come eccepito dalla Regione, la disciplina dettata dai commi in esame si sostanzia nel rinvio a quanto previsto nelle tipiche sedi pianificatorie per la tutela della rete ecologica.

9.3.– Pertanto, nel pretendere la conformità alle relative previsioni, i commi 3 e 4 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016 non violano il principio della necessaria ponderazione delle scelte nell'appropriata sede procedimentale amministrativa.

10.– Il comma 5 del citato art. 111 è censurato nella parte in cui prevede che «I manufatti e le installazioni relativi agli impianti energetici di cui al comma 1 possono essere autorizzati qualora conformi alle prescrizioni contenute negli elaborati di valutazione ambientale strategica e pareri connessi relativi al piano energetico regionale, e, ove presenti, ai piani energetici comunali».

La previsione sarebbe in contrasto con il paragrafo 14.5. delle Linee guida.

11.– La questione è fondata.

11.1.– In questo caso, infatti, non è condivisibile la tesi regionale della errata lettura della norma, poiché ciò che qui viene in rilievo è proprio l'idoneità della sede pianificatoria ad introdurre vincoli.

Il richiamato paragrafo 14.5. delle Linee guida sancisce chiaramente che il superamento di eventuali limitazioni di tipo programmatico contenute nel Piano energetico regionale (PER), o delle quote minime di incremento dell'energia elettrica da fonti rinnovabili, non preclude l'avvio e la conclusione favorevole del procedimento autorizzatorio.

12.– Pertanto, la disposizione contrasta con la normativa statale che costituisce un principio fondamentale della materia e deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

13.– Il comma 7 dell'art. 111 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, consente solo agli imprenditori agricoli la possibilità di essere autorizzati a costruire o ampliare gli impianti in questione in zone agricole.

La disposizione sarebbe in contrasto con il principio fondamentale espresso dalla normativa statale (di derivazione europea), secondo cui l'attività in questione è libera e deve essere esercitata in regime di eguaglianza, così violando anche l'art. 3 Cost.

14.– La questione non è fondata.

14.1.– La disposizione costituisce una eccezione alla sospensione delle autorizzazioni disposta in attesa dell'entrata in vigore delle linee guida regionali. In questo contesto essa, da una parte, è in linea con il favor per le fonti rinnovabili e, dall'altra, può ritenersi non discriminatoria, in quanto la finalizzazione della produzione di energia all'attività agricola, implicita nella qualità del richiedente, costituisce un'adeguata giustificazione del diverso trattamento.

14.2.– Pertanto la norma non è lesiva dei principi fondamentali richiamati.

15.– Anche la questione relativa al comma 8 dell'art. 111 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, non è fondata.

La norma prevede l'emanazione, da parte della Giunta regionale, di provvedimenti esplicativi e di indirizzo "all'applicazione delle disposizioni" contenute negli altri commi, e l'impugnazione è proposta in via derivata.

Ne consegue che, una volta eliminate le disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime, la funzione attribuita alla Giunta non è a sua volta lesiva dei principi fondamentali della materia, al pari delle disposizioni da applicare.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 111, commi 2 e 5, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 111, commi 3, 4, 7 e 8 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, promossa, nel complesso, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), all'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), al decreto interministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), e al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), e all'art. 3 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2018.

Sentenza: 21 febbraio 2018, n. 70

Materia: Caccia

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Marche 9 marzo 2015, n. 7 (Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2007, n. 8 «Disciplina delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979 e dell'articolo 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio” e modifica alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria”»)

Esito: fondatezza del ricorso

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Marche 9 marzo 2015, n. 7 (Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2007, n. 8 «Disciplina delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979 e dell'articolo 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio” e modifica alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria”»), per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 9 della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (versione codificata) e all'art. 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

La legge regionale impugnata ha aggiunto il comma 2-bis all'art. 2 della legge della Regione Marche 16 luglio 2007, n. 8 (Disciplina delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979 e dell'articolo 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio” e modifica alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria”) e, in riferimento all'obbligo di indicare le circostanze di tempo e di luogo della deroga ai divieti di caccia, ha previsto che è comunque consentito il prelievo dello storno in prossimità di nuclei di vegetazione produttivi sparsi, a tutela della specificità delle coltivazioni regionali.

Secondo il Governo, la natura generalizzata della deroga consentirebbe il prelievo dello storno senza limitazioni di spazio e di tempo così che essa, da istituto giuridico dal carattere eccezionale e temporaneo, sarebbe diventata stabile e continuativa nel tempo, ponendosi in contrasto con la normativa nazionale e comunitaria.

Inoltre, l'introduzione della deroga attraverso la legge, in luogo del provvedimento amministrativo prescritto dall'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992, avrebbe determinato l'elusione dell'obbligo di motivare l'autorizzazione e l'elisione del potere di annullamento di essa attribuito al Consiglio dei ministri.

La Corte ritiene fondata la questione con riferimento ad entrambi i parametri.

La tutela degli uccelli selvatici è assicurata nel nostro ordinamento dalla direttiva 2009/147/CE, che ha avuto attuazione con la legge n. 157 del 1992; l'art. 19-bis di tale legge stabilisce specifiche deroghe al divieto di catturare e uccidere uccelli selvatici ("prelievo venatorio").

La norma nazionale demanda alle Regioni l'esercizio delle deroghe, imponendo però che l'autorizzazione al prelievo venatorio sia disposta con atto amministrativo e prevedendo il contenuto minimo del provvedimento, nel senso che esso deve specificare le ragioni che giustificano la sua adozione, l'assenza di diverse soluzioni soddisfacenti e le modalità e condizioni di esercizio della deroga.

La scelta dello strumento amministrativo consente di motivare in ordine alla ricorrenza delle specifiche condizioni a cui il legislatore statale subordina l'esercizio della deroga, quale strumento di carattere eccezionale e temporaneo, mentre la previsione dell'autorizzazione nella legge regionale impugnata determina l'assorbimento dell'obbligo di motivazione e finisce con il trasformare la stessa deroga in un rimedio stabile e permanente (sentenze n. 260 del 2017, n. 160 e n. 20 del 2012, e n. 250 del 2008).

Inoltre, la disciplina nazionale prevede una speciale procedura di diffida ed annullamento governativo delle delibere regionali sul prelievo delle specie interessate che sono in contrasto con le prescrizioni della legge statale.

È vero che la disciplina regionale, oggetto di impugnazione, rimette comunque ad una delibera della Giunta la decisione circa la contingente necessità del prelievo e la fissazione dei tempi e degli ambiti, nella specie la prossimità dei nuclei di vegetazione produttivi sparsi, a tutela delle specificità delle coltivazioni regionali, ma la interposizione della legge regionale rispetto a quella statale viola la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Non è condivisibile la tesi della Regione secondo cui la legge impugnata si sarebbe limitata ad individuare una particolare condizione, cioè la prossimità ai nuclei vegetazionali produttivi sparsi, per la cacciabilità dello storno in funzione della precisa esigenza consistente nella specificità delle coltivazioni regionali, poiché la norma in questione recita che «è comunque consentito il prelievo in deroga dello storno (*Sturnus vulgaris*) praticato in prossimità di nuclei vegetazionali produttivi sparsi, a tutela della specificità delle coltivazioni regionali».

Ora, nello stabilire che la cacciabilità dello storno è "comunque" consentita seppure in determinati ambiti, la norma in questione prescinde da un provvedimento di deroga ad hoc e quindi elide il potere di annullamento governativo del provvedimento di deroga, in contrasto con la normativa nazionale e comunitaria, con conseguente violazione anche dell'art. 117, primo comma, Cost.

Caccia - Disposizioni per il prelievo venatorio in deroga - Prelievo dello storno in prossimità di nuclei di vegetazione produttivi sparsi, a tutela della specificità delle coltivazioni regionali. - Legge della Regione Marche 9 marzo 2015, n. 7 (Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2007, n. 8 «Disciplina delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979 e dell'articolo 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio" e modifica alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 "Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria"»), art. 1. - (T-180070) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.15 del 11-4-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Marche 9 marzo 2015, n. 7 (Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2007, n. 8 «Disciplina delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979 e dell'articolo 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157

“Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio” e modifica alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria”»), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-15 maggio 2015, depositato in cancelleria il 15 maggio 2015 ed iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2015.

Visto l’atto di costituzione della Regione Marche;

udito nella udienza pubblica del 20 febbraio 2018 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l’avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 1 della legge della Regione Marche 9 marzo 2015, n. 7 (Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2007, n. 8 «Disciplina delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979 e dell’articolo 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio” e modifica alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria”»), per violazione dell’art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all’art. 9 della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (versione codificata) e all’art. 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

La norma regionale, all’espresso fine di indicare le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo del prelievo venatorio in deroga dello storno, stabilisce che esso è consentito in prossimità di nuclei vegetazionali produttivi sparsi, a tutela della specificità delle coltivazioni regionali.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la natura generalizzata della deroga consentirebbe il prelievo dello storno senza limitazioni di spazio e di tempo così che essa, da istituto giuridico dal carattere eccezionale e temporaneo, sarebbe diventata stabile e continuativa nel tempo, ponendosi in contrasto con la normativa nazionale e comunitaria.

Inoltre, l’introduzione della deroga attraverso la legge, in luogo del provvedimento amministrativo prescritto dall’art. 19-bis della legge n. 157 del 1992, avrebbe determinato l’elusione dell’obbligo di motivare l’autorizzazione e l’elisione del potere di annullamento di essa attribuito al Consiglio dei ministri.

2.– La questione è fondata con riferimento a entrambi i parametri.

La tutela degli uccelli selvatici è assicurata nel nostro ordinamento dalla direttiva 2009/147/CE, che ha avuto attuazione con la legge n. 157 del 1992; l’art. 19-bis di tale legge stabilisce specifiche deroghe al divieto di catturare e uccidere uccelli selvatici (“prelievo venatorio”).

La norma nazionale demanda alle Regioni l’esercizio delle deroghe, imponendo però che l’autorizzazione al prelievo venatorio sia disposta con atto amministrativo e prevedendo il contenuto minimo del provvedimento, nel senso che esso deve specificare le ragioni che giustificano la sua adozione, l’assenza di diverse soluzioni soddisfacenti e le modalità e condizioni di esercizio della deroga.

La scelta dello strumento amministrativo consente di motivare in ordine alla ricorrenza delle specifiche condizioni a cui il legislatore statale subordina l'esercizio della deroga, quale strumento di carattere eccezionale e temporaneo, mentre la previsione dell'autorizzazione nella legge regionale impugnata determina l'assorbimento dell'obbligo di motivazione e finisce con il trasformare la stessa deroga in un rimedio stabile e permanente (sentenze n. 260 del 2017, n. 160 e n. 20 del 2012, e n. 250 del 2008).

3.– Inoltre, la disciplina nazionale prevede una speciale procedura di diffida ed annullamento governativo delle delibere regionali sul prelievo delle specie interessate che sono in contrasto con le prescrizioni della legge statale.

È ben vero che la disciplina regionale, oggetto di impugnazione, rimette comunque ad una delibera della Giunta la decisione circa la contingente necessità del prelievo e la fissazione dei tempi e degli ambiti, nella specie la prossimità dei nuclei di vegetazione produttivi sparsi, a tutela delle specificità delle coltivazioni regionali, ma la interposizione della legge regionale rispetto a quella statale viola la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Non ha pregio la difesa della Regione secondo cui la legge impugnata si sarebbe limitata ad individuare una particolare condizione, cioè la prossimità ai nuclei vegetazionali produttivi sparsi, per la cacciabilità dello storno in funzione della precisa esigenza consistente nella specificità delle coltivazioni regionali, poiché la norma in questione recita che «è comunque consentito il prelievo in deroga dello storno (*Sturnus vulgaris*) praticato in prossimità di nuclei vegetazionali produttivi sparsi, a tutela della specificità delle coltivazioni regionali».

Ora, nello stabilire che la cacciabilità dello storno è “comunque” consentita seppure in determinati ambiti, la norma in questione prescinde da un provvedimento di deroga ad hoc e quindi elide il potere di annullamento governativo del provvedimento di deroga, in contrasto con la normativa nazionale e comunitaria, con conseguente violazione anche dell'art. 117, primo comma, Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Marche 9 marzo 2015, n. 7 (Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2007, n. 8 «Disciplina delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979 e dell'articolo 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio” e modifica alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria”»).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giulio PROSPERETTI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2018.

Sentenza: 7 marzo 2018, n. 71

Materia: valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 5, 117 terzo comma, 119, 120 della Costituzione; principio di leale collaborazione.

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 1, commi 85 e 627, della legge 11 dicembre 2016 n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 85, della l. 232/2016, nella parte in cui non prevede l'adozione in seguito all'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano del decreto del Presidente del Consiglio con cui sono individuate le Regioni ammesse alla ripartizione, sono assegnate le risorse disponibili e sono stabiliti i criteri di selezione dei progetti per la realizzazione di nuovi edifici scolastici;

2) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 627, della l. 232/2016, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo con cui sono determinati i criteri di accesso al fondo per la rievocazione storica sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi:

La Regione Veneto ha impugnato numerosi commi dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016 n. 23, relativa al Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e al bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019.

Nella presente pronuncia vengono esaminate, tuttavia, solo le censure aventi ad oggetto i commi 85 e 267, stante l'analogia delle argomentazioni prospettate dalla ricorrente in relazione alle stesse.

La Regione sostiene infatti la violazione, da parte dei commi sopra citati, degli artt. 5, 117 terzo comma, e 120 della Costituzione.

Le norme impuginate attengono a finanziamenti con vincoli di destinazione specifici, diretti alla costruzione di nuove strutture scolastiche e alla realizzazione di iniziative di rievocazione storica.

Il comma 85 dispone la destinazione da parte di INAIL (Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro) di 100 milioni di euro per la realizzazione di nuove strutture scolastiche, nell'ambito dei fondi disponibili ai sensi dell'art. 65 della legge 30 aprile 1969, n. 153.

Prevede inoltre che le Regioni debbano dichiarare la propria responsabilità ad aderire all'operazione, comunicandola alla struttura di missione per il coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica, incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, entro un termine prefissato, corrispondente al 20 gennaio 2017.

La medesima disposizione prevede che, previa dichiarazione di disponibilità delle Regioni, si proceda all'individuazione delle Regioni ammesse alla ripartizione, all'assegnazione delle risorse e alla scelta dei criteri di selezione dei progetti di nuovi edifici scolastici con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro dell'economia e delle finanze. Tale decreto è stato adottato in data 27 ottobre 2017.

Ai sensi del comma 627 viene istituito, nello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il Fondo nazionale per la rievocazione storica, con una dotazione pari a 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019.

Di tali risorse, destinate alla promozione di eventi, feste, attività, valorizzazione di beni culturali tramite la rievocazione storica, possono disporre, in via diretta, alcuni soggetti, pubblici e privati, individuati dal medesimo comma.

Quest'ultimo rinvia poi la determinazione dei criteri di accesso al fondo predetto ad un decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, da emanarsi entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, in seguito adottato in data 25 settembre 2017 (n.418/2017).

Le censure della Regione ricorrente si fondano sulla pretesa violazione del principio di leale collaborazione, causata dalla mancata previsione di forme di concertazione con le Regioni e dal mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni per la gestione di tali fondi ed in materie che la Regione reputa di competenza legislativa regionale concorrente.

Con riferimento a tale rilievo, la Corte ricorda di aver più volte espresso la necessità di applicare il principio suddetto qualora lo Stato preveda un finanziamento con vincolo di destinazione con effetti su materie di competenza regionale residuale e concorrente, e che in tali circostanze debbano essere previsti strumenti di coinvolgimento delle Regioni, principalmente tramite intese, al fine di stabilire criteri e modalità di riparto delle risorse destinati a enti territoriali o a soggetti privati.

Queste forme di partecipazione sono necessarie in caso di intreccio o concorso di competenze legislative e nel caso in cui non sia possibile fare ricorso all'applicazione del principio di prevalenza.

In tale circostanza deve infatti trovare applicazione il principio di leale collaborazione, secondo cui la legge statale, al fine di preservare le competenze regionali, deve prevedere appositi strumenti di coinvolgimento delle Regioni in fase attuativa, soprattutto per la determinazione dei criteri e delle modalità di riparto delle risorse (sentt. 50/2008, 168/2008, 27/2010).

Tali modalità di confronto, secondo quanto stabilito dalla giurisprudenza costituzionale, sono essenziali anche quando la disciplina del finanziamento trova giustificazione nell'attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione (sentt. 79/2011 e 61/2018).

La Consulta ritiene fondata la questione proposta dalla Regione ricorrente avente ad oggetto il comma 85, poiché tale disposizione non contempla alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, per di più in una materia quale l'edilizia scolastica, nella cui disciplina si intersecano più materie, tutte rientranti tra quelle di competenza concorrente quali il "governo del territorio", "l'energia" e la "protezione civile" (sentt. 62/2013 e 284/2016).

A salvaguardia delle competenze regionali di legislazione concorrente è necessario che le Regioni siano coinvolte nel procedimento di adozione del decreto a cui rinvia il comma 85, sia per la ripartizione dei finanziamenti su base regionale delle risorse, che per la definizione dei criteri di selezione dei progetti per la realizzazione di nuove strutture scolastiche, e che tale coinvolgimento si realizzi tramite l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

L'esigenza della partecipazione regionale non viene meno in ragione della preliminare adesione delle Regioni che dichiarino la propria disponibilità ad aderire all'operazione, come sostenuto dalla difesa erariale, in quanto una dichiarazione di disponibilità non può in alcun modo giustificare l'estromissione dalla fase successiva, che porta all'adozione del decreto e alla concreta ripartizione delle risorse.

Tale coinvolgimento resta necessario anche se l'assegnazione delle risorse e i criteri selettivi dei progetti vengono determinati in base a principi oggettivi e uniformi sul territorio nazionale, poiché il principio di leale collaborazione deve essere applicato proprio nella fase di fissazione dei medesimi.

Inoltre, la particolare rilevanza sociale del servizio scolastico e della realizzazione di nuove scuole, con strutture rispondenti ai requisiti di sicurezza strutturale e antisismica, nonché l'inerenza dello stesso a diritti fondamentali dei suoi destinatari, impongono la continuità nell'erogazione delle risorse finanziarie e che restino salvi eventuali procedimenti di spesa in corso fino al loro esaurimento (sent. 50/2008).

Il comma 85 viene pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che sia adottato d'intesa con al Conferenza Stato-Regioni il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, con cui sono individuate le Regioni ammesse alla ripartizione sono assegnate le risorse disponibili e stabiliti i criteri di selezione dei progetti.

Il Giudice costituzionale accoglie anche la questione proposta dalla Regione Veneto con riferimento al comma 627 dell'art. 1 della l. n. 232/2016, ritenendolo costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo con cui sono determinati i criteri di accesso del Fondo per la rievocazione storica sia adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Il finanziamento dallo stesso stabilito, infatti, attiene alla promozione di eventi, feste, attività e valorizzazione dei beni culturali tramite la rievocazione storica, materie rientranti nella legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Lo Stato è coinvolto nella disciplina del Fondo nazionale per la rievocazione storica ma tale competenza non attiene alle materie di legislazione esclusiva di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost.

Tale circostanza impone, anche in questo caso, di assicurare il più ampio coinvolgimento delle Regioni nel processo decisionale di determinazione dei criteri di accesso alle risorse del Fondo (sent. 285/2005).

Bilancio e contabilità pubblica - Stanziamento di 100 milioni di euro per la realizzazione di nuove strutture scolastiche nell'ambito degli investimenti immobiliari dell'INAIL - Istituzione del Fondo nazionale per la rievocazione storica nello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali - Adozione di decreti ministeriali per la determinazione dei criteri e delle modalità di ripartizione - Procedure concertative. - Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, commi 85 e 627. - (T-180071) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.15 del 11-4-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 85 e 627, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 16 febbraio 2017, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2017 ed iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2018 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 16 febbraio 2017 e depositato il successivo 23 febbraio, la Regione Veneto ha impugnato numerosi commi dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

Delle questioni promosse, vengono qui in esame, per l'analogia delle censure prospettate, quelle che hanno a oggetto i commi 85 e 627.

La decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto avverso ulteriori commi dello stesso art. 1 resta, pertanto, riservata a separate pronunce.

2.– Le disposizioni impuginate prevedono l'erogazione di risorse finanziarie in ambiti materiali che la ricorrente reputa di competenza legislativa regionale.

Ai fini dello scrutinio delle questioni promosse, è opportuno illustrare immediatamente il contenuto di tali disposizioni.

2.1.– Il comma 85 dispone la destinazione, da parte dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), nell'ambito degli investimenti immobiliari di tale ente previsti dal piano di impiego dei fondi disponibili di cui all'art. 65 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), di 100 milioni di euro per la realizzazione di nuove strutture scolastiche (primo periodo).

Il comma citato prevede altresì che le Regioni dichiarino la propria disponibilità ad aderire all'operazione – con assunzione a proprio carico del canone di locazione dei nuovi edifici scolastici – comunicandola alla Struttura di missione per il coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, entro il termine perentorio del 20 gennaio 2017 e secondo le modalità individuate e pubblicate nel sito internet di tale Struttura (secondo periodo).

Lo stesso comma 85 stabilisce infine che, successivamente alla ricezione delle dichiarazioni di disponibilità delle Regioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono: individuate le Regioni ammesse alla ripartizione; assegnate le risorse disponibili; stabiliti i criteri di selezione dei progetti di nuovi edifici scolastici (terzo periodo).

Come ricordato dalla parte resistente nella propria memoria, in attuazione di quest'ultima prescrizione è stato adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 ottobre 2017, recante «Attuazione dell'articolo 1, comma 85, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017) relativo alla realizzazione di nuove strutture scolastiche nell'ambito degli investimenti immobiliari dell'INAIL».

2.2.– Il comma 627 prevede l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, del Fondo nazionale per la rievocazione storica, con una dotazione di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019 e con le finalità della: promozione di eventi, feste e attività; valorizzazione dei beni culturali attraverso la rievocazione storica (primo periodo).

Lo stesso comma, inoltre: individua i soggetti, pubblici e privati, ammessi ad accedere, in via diretta, alle risorse del Fondo (Regioni, comuni e istituzioni culturali e associazioni di rievocazione storica riconosciute attraverso l'iscrizione in appositi albi tenuti presso i comuni o operative nel settore da almeno dieci anni); demanda a un decreto del Ministro dei beni e delle

attività culturali e del turismo, da emanare entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, la determinazione dei criteri di accesso alle risorse del Fondo (secondo periodo).

In attuazione di quest'ultima prescrizione, è stato adottato il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 25 settembre 2017, n. 418 (Criteri di accesso al Fondo nazionale per la rievocazione storica).

2.3.– Dal contenuto dei commi impugnati risulta quindi che essi prevedono finanziamenti – nel primo caso, con fondi disponibili dell'INAIL, nel secondo con le risorse del fondo statale a ciò istituito – con puntuali vincoli di destinazione: nell'un caso per la costruzione di nuove strutture scolastiche (comma 85), nell'altro per la realizzazione di iniziative di rievocazione storica (comma 627).

3.– La Regione ricorrente, invocando gli artt. 117, terzo comma, e 5 e 120 della Costituzione, nonché, limitatamente al comma 627, l'art. 119 Cost., non contesta la legittimazione dello Stato a disporre i menzionati finanziamenti vincolati in materie che reputa di competenza legislativa regionale (in particolare, concorrente), ma il mancato coinvolgimento delle Regioni nelle decisioni relative alla gestione degli stessi.

In particolare, essa contesta la mancata previsione, in violazione del principio di leale collaborazione, di forme di partecipazione regionale ai procedimenti di adozione dei decreti cui le norme impugnate fanno rinvio ai fini della determinazione dei criteri e delle modalità di ripartizione delle risorse finanziarie.

A tale proposito, prima di analizzare le specifiche censure prospettate dalla Regione Veneto, va ricordato che questa Corte ha più volte affermato la necessità di applicare il principio di leale collaborazione nei casi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, che incide su materie di competenza regionale (residuale o concorrente).

In particolare essa ha ribadito che, in tali casi, devono essere predisposti strumenti di coinvolgimento delle Regioni, nella forma dell'intesa o del parere, quanto alle decisioni relative ai criteri e alle modalità del riparto (o della riduzione) del trasferimento destinato a enti territoriali o, anche, direttamente a soggetti privati.

Ciò è avvenuto, principalmente, in due ipotesi.

Anzitutto, nei casi in cui la disciplina legislativa del finanziamento «si trovi all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri» (sentenza n. 50 del 2008, punto 7.1. del Considerato in diritto).

In tali casi di intreccio (o, se si preferisce, di interferenza o di concorso o di concorrenza) di competenze legislative, che non sia possibile comporre mediante l'applicazione del principio di prevalenza, deve trovare applicazione il principio di leale collaborazione, il quale impone che la legge statale, a salvaguardia delle competenze regionali, preveda adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni nella fase di attuazione della normativa, in particolare, di determinazione dei criteri e delle modalità di riparto (o di riduzione) delle risorse (ex plurimis, sentenze n. 27 del 2010, n. 168 del 2008, n. 50 del 2008, n. 133 del 2006, n. 51 del 2005).

La necessità di strumenti di coinvolgimento delle Regioni è stata affermata da questa Corte, in secondo luogo, nei casi in cui la disciplina del finanziamento trovi giustificazione nella cosiddetta attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 61 del 2018, n. 79 del 2011, n. 285 e n. 242 del 2005).

4.– Venendo alle specifiche censure prospettate dalla ricorrente, deve essere anzitutto esaminata quella che ha a oggetto il comma 85. Secondo la Regione Veneto, tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché gli artt. 5 e 120 Cost., in relazione al principio di leale collaborazione, perché, nel destinare risorse finanziarie nell'ambito materiale dell'edilizia scolastica – che inciderebbe su una pluralità di materie di legislazione concorrente, quali il governo del territorio, l'energia e la protezione civile – essa non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle

Regioni nell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con il quale sono individuate le Regioni ammesse alla ripartizione, assegnate le risorse disponibili e stabiliti i criteri di selezione dei progetti di nuovi edifici scolastici.

La questione è fondata.

Questa Corte ha già avuto occasione di chiarire che nella disciplina dell'edilizia scolastica «si intersecano più materie, quali il “governo del territorio”, “l'energia” e la “protezione civile”, tutte rientranti nella competenza concorrente Stato-Regioni di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.» (sentenze n. 284 del 2016 e n. 62 del 2013, rispettivamente, punto 11.2. e punto 5.1. del Considerato in diritto).

Il finanziamento previsto dal comma impugnato interviene, dunque, in ambiti materiali di competenza regionale (concorrente).

Ne consegue la necessità, alla luce del ricordato costante orientamento di questa Corte, che, a salvaguardia delle competenze costituzionali delle Regioni, queste siano coinvolte nel procedimento di adozione del decreto cui il comma impugnato fa rinvio per la ripartizione, su base regionale, delle risorse disponibili e per la definizione dei criteri di selezione dei progetti di nuove strutture scolastiche.

La necessità della partecipazione regionale a tali decisioni non può essere esclusa sulla base dell'argomento, prospettato nella memoria illustrativa del Presidente del Consiglio dei ministri, che il comma impugnato prevede una «preliminare adesione» delle Regioni che dichiarino la propria disponibilità ad aderire all'operazione, «presupponendo, quindi, un preventivo coinvolgimento delle medesime»; sicché il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri «si limita a recepire e ratificare tali adesioni stabilendo il riparto delle risorse e i criteri di ammissione dei progetti sulla base di principi oggettivi e uniformi su tutto il territorio nazionale».

La previsione di una dichiarazione di disponibilità ad aderire all'operazione non può, infatti, ovviare alla totale estromissione delle Regioni dalla decisiva fase successiva, demandata al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di assegnazione delle risorse e di fissazione dei criteri di selezione dei progetti.

Né può ritenersi che venga meno l'esigenza della partecipazione regionale a tale fase, per il sol fatto che l'assegnazione delle risorse e i criteri di selezione dei progetti verrebbero stabiliti «sulla base di principi oggettivi e uniformi su tutto il territorio nazionale».

È proprio con riguardo alla fissazione di tali principi che sorge la necessità, a garanzia delle competenze regionali, di fare applicazione del canone della leale collaborazione.

Quanto alla forma di collaborazione costituzionalmente richiesta nella specie, il fatto che il finanziamento disposto dal comma 85 interessi esclusivamente materie di competenza regionale concorrente, senza che venga in rilievo alcuna delle materie di legislazione esclusiva dello Stato tassativamente elencate dal secondo comma dell'art. 117 Cost., impone di assicurare il più ampio coinvolgimento delle Regioni nel menzionato processo decisionale; coinvolgimento da realizzare mediante lo strumento dell'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Tale forma di coinvolgimento regionale risulta, del resto, tanto più necessaria, se si tiene conto che il comma 85 demanda al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal suo terzo periodo non soltanto la ripartizione delle risorse disponibili tra le Regioni ammesse alla stessa, ma anche l'adozione dei «criteri di selezione dei progetti».

Ciò comporta un'ulteriore significativa incidenza sulle competenze regionali in materia di programmazione dell'edilizia scolastica.

Il comma 85 impugnato deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con il quale sono individuate le Regioni ammesse alla ripartizione, sono assegnate le risorse disponibili e sono stabiliti i criteri di selezione dei progetti sia adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

La particolare rilevanza sociale del servizio scolastico e, più specificamente, della realizzazione di nuove scuole che rispondano ai requisiti della sicurezza strutturale e antisismica, e l'inerenza dello stesso a diritti fondamentali dei suoi destinatari, impongono, peraltro, che sia

garantita continuità nell'erogazione delle risorse finanziarie e che restino, di conseguenza, «salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti» (sentenze n. 50 del 2008, n. 423 del 2004 e n. 370 del 2003, rispettivamente, punto 6., punto 8.2. e punto 7. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 50 del 2008, punto 9. del Considerato in diritto).

5.– Passando alla censura concernente il comma 627, secondo la Regione Veneto tale disposizione violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché gli artt. 5 e 120 Cost., in relazione al principio di leale collaborazione, perché, nell'istituire un fondo statale a destinazione vincolata nelle materie di legislazione concorrente della valorizzazione dei beni culturali e della promozione e organizzazione di attività culturali, non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nell'adozione del decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo con il quale sono determinati i criteri di accesso al fondo.

Anche tale questione è fondata.

Il Fondo nazionale per la rievocazione storica, istituito dal comma impugnato, è finalizzato – come già si è evidenziato – alla promozione di eventi, feste e attività nonché alla valorizzazione dei beni culturali attraverso la rievocazione storica.

Gli interventi finanziati dal Fondo per la realizzazione di tali finalità attengono, dunque, alla rievocazione storica, cioè al richiamo alla memoria, alla riproposizione delle vicende e dei contesti del passato allo scopo di conservare, promuovere e valorizzare la memoria storica, quale componente del patrimonio culturale immateriale.

Il finanziamento stabilito dal comma 627 – cui possono accedere, come pure si è detto, sia enti territoriali (Regioni e Comuni) sia soggetti privati (istituzioni culturali e associazioni) – riguarda perciò la promozione di eventi, feste e attività e la valorizzazione dei beni culturali attraverso la rievocazione storica, materie queste che rientrano nella legislazione concorrente, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.

Ciò chiarito, la necessità dell'applicazione del principio di leale collaborazione nel procedimento di adozione del decreto con il quale il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo determina i criteri di accesso al Fondo per la rievocazione storica discende, in modo inequivocabile, dalla ricordata giurisprudenza di questa Corte sull'operatività di tale principio nei casi in cui lo Stato preveda un finanziamento che incide su materie di competenza regionale residuale o concorrente (nella sentenza n. 285 del 2005, in particolare, si è affermata la necessità del coinvolgimento delle Regioni nell'esercizio dei «poteri di tipo normativo o programmatico» – che le disposizioni impugnate allocavano esclusivamente a livello centrale – previsti nell'ambito del finanziamento dell'attività culturale cinematografica).

Quanto alla forma di collaborazione richiesta, nella disciplina del Fondo nazionale per la rievocazione storica, lo Stato è coinvolto, ma non in relazione alle materie di legislazione esclusiva elencate dal secondo comma dell'art. 117 Cost.

Ciò impone di assicurare, anche in questo caso, il più ampio coinvolgimento delle Regioni nel processo decisionale di determinazione dei criteri di accesso alle risorse del Fondo, attraverso la concertazione paritaria tra l'organo statale (il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo) e la Conferenza Stato-Regioni (sentenza n. 285 del 2005).

Il comma 627 impugnato deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo con il quale sono determinati i criteri di accesso al Fondo per la rievocazione storica sia adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 85, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui non prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con il quale sono individuate le Regioni ammesse alla ripartizione, sono assegnate le risorse disponibili e sono stabiliti i criteri di selezione dei progetti sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 627, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo con il quale sono determinati i criteri di accesso al Fondo per la rievocazione storica sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Silvana SCIARRA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2018.

Sentenza: 20 febbraio 2018, n. 73

Materia: demanio e patrimonio

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: art. 3 della Costituzione; artt. 48 e ss. della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Ricorrente: Regione Friuli-Venezia Giulia

Oggetto: art.1, commi 732 e 733 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 732 e 733, della legge 27 dicembre 2013, n.147, nella parte in cui non prevede che possano essere integralmente definiti anche i procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 concernenti il pagamento in favore degli enti diversi dallo Stato, titolari di canoni e indennizzi, per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze;

2) infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 1, commi 732 e 733, della legge n. 147 del 2013, in riferimento all'art. 3 Cost. e agli artt. 48 e seguenti della l. cost. n. 1 del 1963, nella parte in cui disciplina il pagamento agevolato in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze, dati in gestione alla Regione stessa.

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi:

La Regione Friuli-Venezia Giulia ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 732 e 733, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, lamentando la violazione, da parte delle disposizioni impugnate, dell'art. 3 della Costituzione e degli articoli 48 e seguenti dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (l. costituzionale 31 gennaio 1963, n.1).

I commi censurati prevedono un meccanismo di definizione agevolata per i procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 e riguardanti il pagamento, a favore dello Stato, dei canoni e degli indennizzi dovuti per l'utilizzo di beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze.

La definizione si perfeziona tramite il versamento di una percentuale pari al trenta o al sessanta per cento delle somme dovute, a seconda che il versamento venga effettuato in un'unica soluzione o ratealmente.

La domanda per la definizione e l'annessa indicazione della modalità di pagamento prescelta dal richiedente doveva essere presentata entro il 28 febbraio 2014.

La scelta di tale modalità di definizione comportava la sospensione di eventuali procedimenti amministrativi avviati dalle amministrazioni competenti attinenti al rilascio, alla sospensione, alla revoca o alla decadenza della concessione demaniale marittima, conseguenti al mancato pagamento del canone, nonché dei relativi effetti.

Secondo quanto sostenuto dalla difesa regionale, queste disposizioni avrebbero dovuto essere estese anche alle controversie relative ai beni del demanio marittimo, trasferiti o dati in gestione alla Regione ricorrente, pena la violazione dell'art. 3 della Costituzione e del principio di

uguaglianza ivi previsto, poiché la disciplina in questione differenzierebbe situazioni analoghe in ragione della sola proprietà o gestione di tali beni affidata alla Regione Friuli.

Da tale disparità conseguirebbe, inoltre, la lesione dell'autonomia finanziaria regionale, garantita ai sensi dell'art. 48 e ss. dello Statuto regionale sopra citato, generando un evidente contrasto anche con le norme di attuazione dello statuto medesimo.

Il giudice costituzionale opera una distinzione tra la censura relativa ai beni demaniali gestiti della Regione e quelli di cui quest'ultima è titolare.

Infatti, come già chiarito in passato dalla giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 286/2004 e 94/2008), le potestà di determinazione e riscossione del canone per la concessione di aree del demanio marittimo seguono il criterio della titolarità del bene e non quello della gestione dello stesso.

Tali potestà esprimono il potere di disporre dei propri beni nei limiti in cui è consentito dalla natura demaniale, precedono la ripartizione delle competenze e attengono alla capacità giuridica dell'ente, conformemente ai principi dell'ordinamento civile (sent. n. 427/2004).

La medesima regola deve ritenersi pertanto estensibile anche al diritto di credito e al potere di definire il giudizio relativo all'indennizzo per l'occupazione delle aree.

Dunque la Consulta, con pronuncia interpretativa, ritiene infondata la censura proposta con riferimento alle doglianze regionali con cui venivano rivendicati i mancati introiti con riguardo ai beni demaniali statali gestiti dalla Regione, essendo possibile ricavare dalla norma la facoltà degli interessati di ricorrere alla definizione agevolata in favore dello Stato.

Risulta invece fondata la censura regionale circa la possibile integrale definizione dei procedimenti giudiziari pendenti attinenti al pagamento in favore di enti titolari diversi dallo Stato con riferimento ai canoni e agli indennizzi dovuti per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze, sia sotto il profilo dell'autonomia finanziaria (sentt. 13/2017 e 79/2014), sia sotto il profilo non meno rilevante della parità di trattamento.

Infatti, la natura civilistica e processuale della norma impone che le analoghe situazioni pendenti siano trattate in modo uniforme, anche in ragione della sostanziale omogeneità degli interessi, inerenti a concessionari e ad enti pubblici in qualità di potenziali beneficiari del meccanismo di definizione agevolata.

Fermi restando i requisiti sia del termine previsto per la presentazione della domanda di definizione fissato per il demanio statale, corrispondente al 28 febbraio 2014, che della pendenza della lite alla data del 30 settembre 2013, la Corte fissa un termine per ripresentare la domanda di definizione agevolata dei giudizi pendenti, di durata corrispondente a quello già stabilito dalla norma impugnata e pari a 59 giorni, con decorrenza dalla pubblicazione della sentenza in Gazzetta Ufficiale.

Bilancio e contabilità pubblica – Definizione agevolata dei procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 relativi al pagamento dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni del demanio marittimo. - Legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», art. 1, commi 732 e 733. - (T-180073) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.16 del 18-4-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 732 e 733, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorso notificato il 25 febbraio 2014, depositato in cancelleria il 3 marzo 2014 ed iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia propone, tra le altre, questione di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 732 e 733, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», che introducono un meccanismo di definizione agevolata dei procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 concernenti «il pagamento in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze», mediante il versamento di una percentuale delle somme dovute (30 o 60 per cento, a seconda che il versamento sia effettuato in unica soluzione o ratealmente).

Ad avviso della ricorrente, dette disposizioni dovrebbero ritenersi applicabili anche alle controversie relative ai beni del demanio marittimo ad essa trasferiti o dati in gestione.

Ove tale interpretazione non fosse ritenuta praticabile, la ricorrente denuncia la violazione del principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione), sotto il profilo della irragionevole differenziazione di situazioni analoghe.

Le norme impugnate precluderebbero, infatti, la definizione agevolata dei contenziosi relativi a beni del demanio marittimo per la sola ragione che essi siano di proprietà o in gestione alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia: elemento da ritenere «insignificante» ai fini che rilevano.

L'evidenziata violazione del principio di eguaglianza – privando la Regione della possibilità di beneficiare delle entrate certe e anticipate assicurate dalla procedura di definizione – ridonderebbe anche in una lesione dell'autonomia finanziaria regionale, garantita dagli artt. 48 e seguenti della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), oltre a porsi in contrasto con le stesse norme di attuazione dello statuto speciale che hanno attribuito alla Regione la proprietà o la gestione di beni del demanio marittimo (in particolare, l'art. 9, commi 2 e 5, del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti», e l'art. 1, commi 2 e 3, del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento dei beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo»).

2.– La questione sottoposta all'esame della Corte ha – per espressa indicazione della ricorrente – una finalità interpretativa o “cautelativa”, essendo stata promossa sulla base di una interpretazione delle norme impugnate prospettata come “soltanto possibile” (quella per cui la definizione agevolata del contenzioso giudiziario, da esse regolata, non troverebbe applicazione in rapporto ai beni del demanio marittimo trasferiti alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, o da essa gestiti).

Così formulata la questione è comunque ammissibile, in quanto proposta nell'ambito di un ricorso in via principale.

Quest'ultimo può contenere censure di tal genere, purché le interpretazioni prospettate «non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere

le questioni del tutto astratte e pretestuose» (ex plurimis, sentenza n. 298 del 2012; in senso conforme sentenze n. 249 del 2005 e n. 412 del 2004), ipotesi non ravvisabili nella specie.

3.– L’eccezione della difesa statale di inammissibilità della censura proposta con riferimento all’art. 3 Cost., parametro non attinente al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, non è fondata.

I commi 732 e 733 sono così formulati: «732. al fine di ridurre il contenzioso derivante dall’applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni delle concessioni demaniali marittime ai sensi dell’articolo 03, comma 1, lettera b), numero 2.1), del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, e successive modificazioni, i procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 concernenti il pagamento in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi per l’utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze, possono essere integralmente definiti, previa domanda all’ente gestore e all’Agenzia del demanio da parte del soggetto interessato ovvero del destinatario della richiesta di pagamento, mediante il versamento:

a) in un’unica soluzione, di un importo, pari al 30 per cento delle somme dovute;

b) rateizzato fino a un massimo di sei rate annuali, di un importo pari al 60 per cento delle somme dovute, oltre agli interessi legali, secondo un piano approvato dall’ente gestore. 733.

La domanda di definizione, ai sensi del comma 732, nella quale il richiedente dichiara se intende avvalersi delle modalità di pagamento di cui alla lettera a) o di quelle di cui alla lettera b) del medesimo comma, è presentata entro il 28 febbraio 2014.

La definizione si perfeziona con il versamento dell’intero importo dovuto, entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione della domanda di definizione; in caso di versamento rateizzato, entro il predetto termine deve essere versata la prima rata, la definizione resta sospesa sino al completo versamento delle ulteriori rate e il mancato pagamento di una di queste, entro sessanta giorni dalla scadenza, comporta la decadenza dal beneficio.

La definizione del contenzioso con le modalità di cui al comma 732 e al presente comma sospende gli eventuali procedimenti amministrativi, nonché i relativi effetti, avviati dalle amministrazioni competenti, concernenti il rilascio nonché la sospensione, la revoca o la decadenza della concessione demaniale marittima derivanti dal mancato versamento del canone».

Se è vero che il contenuto delle disposizioni ne denota inequivocabilmente la ratio e la conseguente appartenenza alla materia di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. «giurisdizione e norme processuali» (il meccanismo introdotto dal legislatore statale si articola, infatti, in un’offerta di composizione transattiva del contenzioso esplicante un effetto estintivo dei processi in corso), la Regione ha tuttavia motivato in modo esauriente la pretesa ridondanza della violazione dell’art. 3 Cost. sull’autonomia finanziaria regionale, garantita dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione.

Il legislatore statale, differenziando i beni demaniali regionali rispetto a quelli statali, avrebbe compromesso l’autonomia finanziaria della Regione autonoma, privandola della possibilità di beneficiare del meccanismo di definizione agevolata in esame e di conseguire i relativi introiti (ex plurimis, sentenze n. 13 del 2017 e n. 79 del 2014).

4.– Ai fini dello scrutinio di costituzionalità, occorre, poi, distinguere, nella questione sollevata, due diversi profili di censura: il primo inerente ai beni demaniali statali gestiti dalla Regione; il secondo relativo a quelli di cui la Regione stessa è invece titolare.

In tale contesto è utile ricordare come questa Corte abbia già chiarito che le potestà di determinazione e riscossione del canone per la concessione di aree del demanio marittimo seguono la titolarità del bene e non quella della gestione (sentenze n. 94 del 2008 e n. 286 del 2004).

Le anzidette potestà costituiscono, infatti, espressione del potere di disporre (nei limiti in cui lo consente la natura demaniale) dei propri beni; esse «precedono logicamente la ripartizione delle

competenze ed ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile» (sentenza n. 427 del 2004).

Tale regola risulta con evidenza estensibile anche al diritto di credito e al potere di definire il giudizio concernente l'indennizzo per l'occupazione delle aree.

4.1.– Tanto premesso, la prima censura non è fondata.

La norma impugnata, infatti, consente ai soggetti interessati di definire i procedimenti giudiziari pendenti, relativi al pagamento «in favore dello Stato» di canoni e indennizzi di beni del demanio marittimo statale – ivi compresi quelli gestiti dalla Regione – tramite il versamento di una frazione della somma in contestazione.

Pertanto, con riguardo alla categoria dei beni demaniali statali gestiti dalla Regione la norma vigente già comprende la facoltà degli interessati di pervenire alla definizione agevolata in favore dello Stato: dal che consegue la non fondatezza delle doglianze regionali anche in termini di rivendicazione dei pertinenti introiti.

4.2.– È invece fondata, per contrasto con l'art. 3 Cost., la censura nei confronti della disposizione suddetta in quanto non prevede che possano essere integralmente definiti anche i procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 concernenti il pagamento in favore degli enti titolari diversi dallo Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze.

Proprio la natura civilistica e processuale della norma contestata ne comporta la necessaria uniformità di applicazione alle analoghe situazioni pendenti: ciò anche in ragione della sostanziale omogeneità degli interessi inerenti ai concessionari e agli enti pubblici potenziali beneficiari del meccanismo transattivo precedentemente descritto.

Per quanto riguarda il nuovo termine di presentazione della domanda di definizione, già fissato per il demanio statale, come dianzi illustrato, al 28 febbraio 2014, e dunque pari a 59 giorni, esso deve intendersi – fermo restando il requisito temporale della pendenza della lite al 30 settembre 2013 – di uguale durata, con decorrenza a far data dalla pubblicazione della presente sentenza nella Gazzetta Ufficiale.

Rimane assorbita l'ulteriore questione sollevata in riferimento agli artt. 48 e seguenti dello statuto speciale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 732 e 733, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», nella parte in cui non prevede che possano essere integralmente definiti anche i procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 concernenti il pagamento in favore degli enti diversi dallo Stato titolari dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze;

dichiara non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, commi 732 e 733, della legge n. 147 del 2013, in riferimento all'art. 3 Cost. e agli artt. 48 e seguenti della legge cost. n. 1 del 1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nella parte in cui disciplina il pagamento agevolato in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze dati in gestione alla Regione stessa.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2018.

Sentenza: 7 marzo 2018, n. 74

Materia: bilancio e contabilità pubblica; coordinamento della finanza pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 5, 117, terzo comma, 118, 119 e 120 della Costituzione; principio di leale collaborazione

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n.232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, nella parte in cui non prevede un'intesa con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale.

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi:

La Regione Veneto impugna l'art. 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), sostenendone l'illegittimità con riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione e al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La norma impugnata stabilisce l'istituzione di un fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese in alcuni settori di spesa, allo scopo di risolvere questioni oggetto di procedura di infrazione da parte dell'Unione Europea.

Tale fondo prevede una dotazione di 1.900 milioni di euro per l'anno 2017, di 3.150 milioni di euro per l'anno 2018, di 3.500 milioni di euro per l'anno 2019 e di 3.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2032.

Tra le materie finanziabili rientrano materie di competenza concorrente quali "la ricerca scientifica e tecnologica", "grandi reti di trasporto e navigazione", "governo del territorio", "protezione civile" ed "edilizia scolastica" ed è con riferimento a queste ultime che la Regione propone ricorso.

L'utilizzo di tale fondo viene disposto con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e di concerto con i ministri interessati, in relazione ai programmi presentati dalle amministrazioni centrali statali.

Gli schemi dei suddetti decreti vengono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia, le quali esprimono il proprio parere entro 30 giorni dall'assegnazione; decorso tale termine, i decreti possono essere adottati anche in mancanza di tale parere.

Questi ultimi definiscono anche gli interventi da finanziare e i relativi importi stabilendo, quando necessario, le modalità di utilizzo dei contributi, nel rispetto dei criteri di economicità e di contenimento della spesa.

La Regione ritiene che gli interventi finanziabili, salvo quello inerente all'informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria, interferirebbero con alcune materie di competenza concorrente.

Secondo la ricostruzione della ricorrente, pertanto, il comma 140 provocherebbe un'avocazione in sussidiarietà della funzione amministrativa e delle modalità di finanziamento con riferimento a materie di competenza concorrente regionale, senza coinvolgere in alcun modo le Regioni per individuare gli interventi da finanziare.

La Corte ritiene la questione proposta dalla Regione Veneto fondata.

Innanzitutto, ritiene corretta la scelta della Regione di isolare, all'interno della disposizione, i settori di spesa corrispondenti a materie regionali.

Rientrano infatti nella competenza regionale concorrente il governo del territorio, la protezione civile, le grandi reti di trasporto, la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi; afferisce alla competenza residuale la materia dei trasporti pubblici locali.

La Corte afferma che la previsione tramite legge statale di fondi settoriali in materie regionali sia legittima, in applicazione del meccanismo della "chiamata in sussidiarietà", che presuppone tuttavia che la legge medesima preveda il contestuale coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo (sentenze 79/2011 e 71/2018).

Lo stato, infatti, può in questi casi attribuire al livello centrale una funzione amministrativa, regolandone l'esercizio con una propria legge, ma deve assicurare il coinvolgimento del livello di governo territoriale interessato attraverso un'intesa (sentt. 114 e 170/2017), così da garantire il rispetto del principio di leale collaborazione, quale sistema di composizione dialettica fra esigenze di interventi unitari e di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni, secondo una prospettiva di funzionalità istituzionale (sent. n. 61/2018).

La Consulta precisa poi, con riferimento all'organo competente a concludere l'intesa, che il carattere plurisetoriale del fondo, nonché l'eterogeneità degli investimenti da finanziare, non le permettono di precisare se l'intesa debba concludersi con la singola Regione, oppure con la Conferenza Stato-Regioni, Stato- Città o in Conferenza unificata.

L'intervento additivo deve infatti essere limitato alla previsione dell'intesa, mentre l'individuazione concreta del livello territoriale interessato, nonché la sede dell'intesa, dovrà essere compiuta in relazione al decreto o ai decreti attuativi della norma impugnata.

Alla luce di quanto dalla medesima rilevato, la Corte dichiara l'illegittimità del comma 140 nella parte in cui non prevede un'intesa con gli enti territoriali con riferimento ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri attinenti a settori di spesa rientranti in materia di competenza regionale, con conseguente violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

Con riferimento all'impatto della pronuncia di accoglimento sui diritti delle persone, come peraltro confermato dal decreto attuativo della disposizione in questione, che ripartisce le risorse per settori e ministeri senza tuttavia specificare i singoli interventi da finanziarie, la Corte afferma che il carattere plurisetoriale e il contenuto sostanzialmente indeterminato dal comma 140 rendono difficile determinare l'impatto della pronuncia.

A questo proposito, richiamando precedenti pronunce (sentt. 370/2003; 49/2004, 50/2008), precisa inoltre che la dichiarazione di illegittimità costituzionale non deve ritenersi produttiva di effetti sui procedimenti in corso, qualora questi riguardino diritti costituzionali delle persone.

Bilancio e contabilità pubblica – Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri per la gestione del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale – Intesa con gli enti territoriali. - Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, comma 140. - (T-180074) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.16 del 18-4-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 16 febbraio 2017, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2017 e iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto censura, tra gli altri, l'art. 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), con riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La disposizione impugnata stabilisce quanto segue: «Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un apposito fondo da ripartire, con una dotazione di 1.900 milioni di euro per l'anno 2017, di 3.150 milioni di euro per l'anno 2018, di 3.500 milioni di euro per l'anno 2019 e di 3.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2032, per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, anche al fine di pervenire alla soluzione delle questioni oggetto di procedure di infrazione da parte dell'Unione europea, nei settori di spesa relativi a:

- a) trasporti, viabilità, mobilità sostenibile, sicurezza stradale, riqualificazione e accessibilità delle stazioni ferroviarie;
- b) infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione;
- c) ricerca;
- d) difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche;
- e) edilizia pubblica, compresa quella scolastica;
- f) attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni;
- g) informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria;
- h) prevenzione del rischio sismico;
- i) investimenti per la riqualificazione urbana e per la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia;
- l) eliminazione delle barriere architettoniche.

L'utilizzo del fondo di cui al primo periodo è disposto con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, in relazione ai programmi presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato.

Gli schemi dei decreti sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia, le quali esprimono il proprio parere entro trenta giorni dalla data dell'assegnazione; decorso tale termine, i decreti possono essere adottati anche in mancanza del predetto parere.

Con i medesimi decreti sono individuati gli interventi da finanziare e i relativi importi, indicando, ove necessario, le modalità di utilizzo dei contributi, sulla base di criteri di economicità e di contenimento della spesa ».

Secondo la Regione, gli interventi finanziabili interferirebbero, «salvo quello inerente alla informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria, su materie sicuramente di competenza concorrente come la "ricerca scientifica e tecnologica", "grandi reti di trasporto e di navigazione", "governo del territorio", "protezione civile", "edilizia scolastica"».

Il comma 140 contemplerebbe dunque «un'avocazione in sussidiarietà della funzione amministrativa e delle modalità di finanziamento relative a materie rimesse alla competenza concorrente delle Regioni», disattendendo tuttavia «i presupposti che soli, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, rendono legittima la suddetta chiamata in sussidiarietà», dal momento che «in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono individuati gli interventi da finanziare, i relativi importi e, se necessario, le modalità di utilizzo dei contributi, non è previsto alcun coinvolgimento delle Regioni».

2.– Va riservata a separate pronunce la decisione delle questioni vertenti sulle altre disposizioni contenute nella legge n. 232 del 2016, impugnate dalla Regione Veneto con il medesimo ricorso.

3.– La questione è fondata.

La disposizione impugnata prevede un fondo plurisetoriale destinato a essere ripartito tra i ministeri in base ai programmi da essi presentati.

Il fondo istituito è unico, ma è destinato in realtà a finanziare distintamente plurimi settori di spesa, tanto è vero che lo stesso comma 140 ipotizza l'adozione di più decreti ai fini della sua attuazione.

Si tratta dunque di un caso diverso da quello in cui una norma prevede uno specifico finanziamento che coinvolge contemporaneamente interessi diversi, facenti capo a materie statali e regionali (sentenze n. 168 e n. 50 del 2008).

Si deve quindi ritenere corretta l'impostazione del ricorso regionale, che isola all'interno della disposizione i settori di spesa corrispondenti a materie di competenza regionale e afferma l'avvenuta "chiamata in sussidiarietà della funzione di presentazione dei programmi e di gestione del fondo, contestando il mancato coinvolgimento regionale con riferimento ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono individuati gli interventi da finanziare, i relativi importi e, se necessario, le modalità di utilizzo dei contributi.

È corretta anche l'affermazione della competenza regionale in vari settori di spesa menzionati nel comma 140. In effetti, quanto meno i settori indicati nelle lettere a), c), e), f), h), i) rientrano nella competenza regionale concorrente (in materia di governo del territorio, protezione civile, grandi reti di trasporto, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi) o residuale (trasporti pubblici locali).

Questa Corte giustifica la previsione con legge statale di fondi settoriali in materie regionali in applicazione del meccanismo della "chiamata in sussidiarietà", richiedendo tuttavia che la stessa legge preveda contestualmente il coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo (sentenze n. 71 del 2018, n. 79 del 2011, n. 168 del 2008, n. 222 del 2005 e n. 255 del 2004).

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, infatti, lo Stato può attribuire al livello centrale una funzione amministrativa e allo stesso tempo regolarne l'esercizio con propria legge, anche in materie regionali, a condizione che sia assicurato il coinvolgimento del livello di governo territoriale interessato (singola regione, Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-città o Conferenza unificata) tramite un'intesa (ex multis, sentenze n. 170 e n. 114 del 2017, n. 142, n. 110 e n. 7 del 2016, n. 262 del 2015, n. 278 del 2010, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

È così garantito il rispetto del «principio di leale cooperazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e

la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale» (sentenza n. 61 del 2018).

Alla luce di questa giurisprudenza, l'impugnato comma 140, che disciplina finanziamenti gestiti unilateralmente dallo Stato, è illegittimo nella parte in cui non richiede un'intesa con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Il carattere plurisettoriale del fondo e l'eterogeneità degli investimenti da finanziare non consentono a questa Corte di precisare qui se l'intesa debba essere conclusa con la singola regione interessata o con una delle conferenze menzionate.

L'intervento additivo così disposto deve quindi essere limitato alla previsione dell'intesa, mentre l'individuazione in concreto del livello di governo territoriale interessato – e conseguentemente della sede dell'intesa – dovrà essere compiuta in relazione al contenuto del decreto o dei decreti attuativi della norma impugnata.

Lo stesso carattere plurisettoriale del fondo e il contenuto sostanzialmente indeterminato del comma 140 rendono altresì difficile valutare l'impatto che la pronuncia di accoglimento può avere sui diritti costituzionali delle persone, come è confermato dal decreto attuativo della disposizione in questione (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 luglio 2017, recante «Riparto del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, di cui all'articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232»), che si limita a ripartire le risorse per settori e per ministeri, senza individuare gli specifici interventi da finanziare.

Nel censurare previsioni istitutive di fondi statali settoriali, questa Corte ha fatto talora salvi i procedimenti di spesa in corso, per evitare il pregiudizio di diritti costituzionali (sentenze n. 50 del 2008, n. 423 del 2004 e n. 370 del 2003), oppure ha precisato che «la caducazione di tale norma non comporta diretto e immediato pregiudizio per i diritti delle persone» (sentenza n. 16 del 2004; nello stesso senso, sentenza n. 49 del 2004).

Poiché anche il comma 140 interviene in diversi settori e su diversi tipi di investimenti che possono variamente incidere su diritti costituzionali delle persone (si pensi per esempio agli interventi antisismici nelle scuole o all'eliminazione delle barriere architettoniche), si precisa che la dichiarazione di illegittimità costituzionale, nei termini indicati, della previsione in esso contenuta non produce effetti sui procedimenti in corso, qualora questi riguardino detti diritti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui non prevede un'intesa con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2018.

Sentenza: 7 marzo 2018, n. 78

Materia: trasporto pubblico

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 5, 117, quarto comma, 120 della Costituzione; principio di leale collaborazione

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 1, comma 615, della legge 11 dicembre 2016, n.232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 615, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni in relazione all'approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile e all'emanazione dell'ivi previsto decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi:

La Regione Veneto impugna l'art. 1, comma 615, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), sostenendone l'illegittimità con riferimento agli artt. 117, quarto comma e con il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione

La disposizione censurata si pone a chiusura dell'intervento normativo previsto dalla legge n. 232 del 2016 in materia di mobilità sostenibile e contemplato ai due commi precedenti: il 613 e 614.

Il comma 613, allo scopo di realizzare un Piano strategico nazionalità della mobilità sostenibile, prevede l'incremento del Fondo di cui all'art. 1, comma 866, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) per una cifra pari a 200 milioni di euro per l'anno 2019 e 250 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023, per rinnovare il parco autobus dei servizi del trasporto pubblico locale e regionale, promuovere e migliorare la qualità dell'aria con tecnologie innovative.

L'ultimo periodo del medesimo comma prevede, nell'ambito del Piano, un programma di interventi finalizzati ad aumentare la competitività delle imprese produttrici di beni e servizi nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto, destinando alla ricerca e allo sviluppo di modalità di alimentazione alternative e sostenibili la somma di 2 milioni di euro per l'anno 2017 e di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019.

Il comma oggetto della questione di costituzionalità disciplina invece l'emanazione di due provvedimenti amministrativi: con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri deve essere approvato, entro il 30 giugno 2017, il Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile; con decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono disciplinati gli interventi di cui al comma 613, ultimo periodo, della legge n. 232/2016, in coerenza con il Piano citato.

Inizialmente la norma prevedeva l'emanazione di tale decreto entro il 31 dicembre 2017, termine in seguito prorogato al 31 gennaio 2018.

La Regione Veneto contesta la mancata previsione di forme di coinvolgimento delle Regioni in materia di trasporto pubblico locale, a livello legislativo di competenza residuale regionale, nel processo decisionale che conduce alla definizione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con cui viene approvato il piano, nonché del decreto del Ministro dello sviluppo economico, con il quale sono disciplinati gli interventi previsti al comma 613.

A tale proposito, in passato la Corte aveva già chiarito (sentt. 273/2013 e 211/2016) che il trasporto pubblico locale rientra tra le competenze residuali delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

In considerazione dell'incompleta attuazione dell'art. 119 della Costituzione con riferimento al sistema di finanziamento regionale, nonché del contesto di crisi economica e delle necessità sociali presenti, la Corte in passato ha ritenuto ammissibili interventi di finanziamento del settore da parte dello Stato, orientati a garantire un uniforme livello di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa, sebbene non riconducibili alle previsioni ex art. 119, quarto comma, della Costituzione.

Tale esigenza può infatti essere soddisfatta con il contributo di tutte le risorse finanziarie possibili, comprese quelle statali, allo scopo di sostenere ed integrare le limitate risorse regionali disponibili (sent. 211/2016).

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito anche che in ossequio al principio di leale collaborazione è necessario il coinvolgimento decisionale del sistema regionale nella definizione di aspetti che ricadono nella sua sfera di interesse, quali il riparto delle risorse e la determinazione dei relativi criteri (sent. 273/2013); la Corte ha pertanto dichiarato illegittime le disposizioni statali qualora queste ultime fossero prive di tale forma di coinvolgimento decisionale o prevedessero modalità ritenute non idonee (sent. 211/2016).

La Regione Veneto lamenta la lesione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, che attribuisce la competenza residuale in materia di trasporto pubblico locale e il mancato rispetto del principio di leale collaborazione.

Pertanto non viene censurato il finanziamento in quanto tale, disposto dal precedente comma 613, bensì la mancata previsione di un coinvolgimento della Regione nella definizione dei due provvedimenti amministrativi previsti dalla legge n. 232/2016.

Nello specifico, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri riguarda l'approvazione del piano, alla cui realizzazione è finalizzato l'intervento di finanziamento per il rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale di cui al comma 613.

Quest'ultima disposizione non esplicita gli ambiti o i contenuti del Piano in questione, prevedendo unicamente che per la sua realizzazione sono incrementate le risorse del Fondo di cui all'art. 1, comma 866, della legge di stabilità 2016.

Il medesimo Fondo può, inoltre, finanziare anche le infrastrutture tecnologiche di supporto per la promozione, lo sviluppo e la diffusione di autobus ad alimentazione alternativa.

Da ciò deriva l'importanza del Piano, poiché esso non si limita ad avere un valore strategico e programmatico, ma contiene indicazioni fondamentali, concretamente operative per lo sviluppo del sistema del trasporto pubblico locale e funzionali a realizzare la mobilità sostenibile, includendo la ripartizione e l'assegnazione alle diverse finalità delle risorse finanziarie previste dal Fondo stesso.

La contestuale presenza di competenze statali, quale la materia ambientale, oltre che regionali, quali il trasporto pubblico locale, rende necessaria la collaborazione delle Regioni nella definizione stessa del Piano.

Dall'assenza normativa di una esplicita previsione in tal senso rappresenta deriva la violazione del principio di leale collaborazione.

Stante la stretta connessione funzionale al Piano medesimo, tali considerazioni si riflettono anche sul decreto interministeriale previsto ai sensi dell'art. 1, comma 615, secondo periodo, della legge n. 232/2016.

Lo stretto rapporto esistente tra decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e decreto interministeriale è dimostrato anche dalla ridotta tempistica prevista per la loro emanazione: ai sensi

del comma 615, infatti, il primo provvedimento deve essere approvato entro il 30 giugno 2017 e il secondo entro il 31 dicembre 2017 (termine in seguito differito al 31 gennaio 2018).

Alla luce di tali considerazioni, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 615, della legge n. 232/2016, nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni, violando così il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione.

Bilancio e contabilità pubblica – Approvazione del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile ed emanazione del decreto del Ministro dello sviluppo economico per la disciplina degli interventi – Coinvolgimento decisionale delle Regioni. - Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, comma 615. - (T-180078) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.17 del 26-4-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 615, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 16 febbraio 2017, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2017 e iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2018 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Nell'ambito del ricorso notificato il 16 febbraio 2017, proposto nei confronti di plurime disposizioni della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), la Regione Veneto censura, tra le altre, l'art. 1, comma 615, in riferimento all'art. 117, quarto comma, della Costituzione e del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Resta riservata a separate pronunce la decisione delle questioni relative alle disposizioni impugnate con il medesimo ricorso.

Il comma 615 in esame prevede l'emanazione di due distinti provvedimenti amministrativi: il primo periodo stabilisce che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è approvato, entro il 30 giugno 2017, il Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile (d'ora in poi: Piano); il secondo periodo stabilisce che, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da emanarsi entro il 31 dicembre 2017, sono disciplinati gli interventi di cui all'art. 1, comma 613, ultimo periodo, della legge n. 232 del 2016, in coerenza con il citato Piano.

Tale termine del 31 dicembre 2017 è stato successivamente sostituito con quello del 31 gennaio 2018, dall'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 (Proroga e

definizione di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2017, n. 19, ma tale modifica normativa non incide sulla definizione della questione in esame.

Il comma scrutinato si pone a chiusura dell'intervento normativo operato dalla legge n. 232 del 2016 in materia di mobilità sostenibile, contemplato dal precedente comma 613, nonché dal comma 614.

In particolare, il comma 613 prevede che «al fine di realizzare un Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile destinato al rinnovo del parco degli autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, alla promozione e al miglioramento della qualità dell'aria con tecnologie innovative, in attuazione degli accordi internazionali nonché degli orientamenti e della normativa dell'Unione europea, il Fondo di cui all'articolo 1, comma 866, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è incrementato di 200 milioni di euro per l'anno 2019 e di 250 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2033».

L'ultimo periodo dello stesso comma 613 prevede, nell'ambito del Piano, un programma di interventi finalizzati ad aumentare la competitività delle imprese produttrici di beni e servizi nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto, «attraverso il sostegno agli investimenti produttivi finalizzati alla transizione verso forme produttive più moderne e sostenibili, con particolare riferimento alla ricerca e allo sviluppo di modalità di alimentazione alternativa, per il quale è autorizzata la spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2017 e di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019».

1.1.– Secondo la Regione Veneto, la disposizione impugnata è illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., in quanto, sebbene inerisca alla materia del trasporto pubblico locale, di competenza residuale regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., poiché contempla il finanziamento destinato al rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, non prevede alcuna forma di coinvolgimento decisionale del sistema regionale in ordine alla definizione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui è approvato il Piano e al decreto del Ministro dello sviluppo economico con cui sono disciplinati gli interventi di cui al ricordato comma 613, ultimo periodo.

2.– La questione è fondata.

2.1.– I provvedimenti amministrativi previsti dallo scrutinato art. 1, comma 615, della legge n. 232 del 2016, concernono il nuovo, rilevante intervento di finanziamento del trasporto pubblico locale disposto dal legislatore statale con il precedente comma 613.

2.2.– Questa Corte, con una serie di pronunce relative a questioni proposte in via principale da alcune Regioni nei confronti di precedenti interventi statali di finanziamento del settore (da ultimo, con la sentenza n. 211 del 2016, e, in precedenza, con le sentenze n. 273 del 2013, n. 142 del 2008 e n. 222 del 2005), ha affermato che il trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Tuttavia, attesi, da un lato, la perdurante incompleta attuazione dell'art. 119 Cost. in ordine al sistema di finanziamento regionale e, dall'altro, il particolare contesto di crisi economica e la presenza di necessità sociali, questa Corte ha considerato ammissibili interventi statali di finanziamento del settore, in quanto, sebbene non riconducibili alle previsioni dell'art. 119, quarto comma, Cost., sono volti ad assicurare un livello uniforme di godimento di diritti tutelati dalla Costituzione stessa.

In proposito, nella sentenza n. 211 del 2016 è stato evidenziato che tale esigenza «è soddisfatta attraverso il concorso di tutti gli apporti finanziari possibili, ivi compresi quelli statali in funzione di sostegno ed integrazione delle limitate risorse regionali disponibili».

Questa Corte ha, peraltro, ribadito che, inerendo gli interventi statali di finanziamento del trasporto pubblico locale ad un settore di competenza regionale residuale, il principio di leale collaborazione richiede il coinvolgimento decisionale del sistema regionale nella definizione di

aspetti aventi diretta incidenza sulla sua sfera di interesse, quali il riparto delle risorse e la determinazione dei relativi criteri (sentenza n. 273 del 2013).

Sono state conseguentemente dichiarate illegittime le disposizioni statali che non contemplavano alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni, ovvero prevedevano, a tal fine, il ricorso a modalità ritenute non idonee (sentenze n. 211 del 2016 e n. 142 del 2008).

2.3.– Con la sentenza n. 251 del 2016, concernente l’art. 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), relativo al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale che incidono in materia di competenze regionali, quale è lo stesso trasporto pubblico locale, questa Corte ha, del resto, ribadito la necessità del coinvolgimento decisionale del sistema regionale attraverso lo strumento dell’intesa per comporre le istanze, statali e regionali, espressione delle diverse competenze coesistenti e concorrenti.

3.– La Regione Veneto censura, dunque, l’art. 1, comma 615, della legge n. 232 del 2016 esclusivamente per violazione del principio di leale collaborazione, fondando la deduzione sull’art. 117, quarto comma, Cost., attributivo della competenza residuale in materia di trasporto pubblico locale, e sugli artt. 5 e 120 Cost.

La ricorrente non precisa, tuttavia, la forma che, a suo avviso, dovrebbe assumere il richiesto coinvolgimento decisionale del sistema regionale in relazione all’approvazione del Piano e all’emanazione del decreto interministeriale, di cui al comma 615.

La questione posta dalla Regione non verte, pertanto, sul finanziamento in quanto tale – che, del resto, è disposto dal precedente comma 613, non oggetto di censura – ma interviene “a valle”, in riferimento cioè alla mancata previsione di un coinvolgimento del sistema regionale nella definizione dei due provvedimenti amministrativi che “chiudono” l’intervento in materia di mobilità sostenibile previsto dalla legge n. 232 del 2016, definendone significativi e importanti aspetti.

3.1.– In particolare, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal primo periodo del censurato comma 615 riguarda l’approvazione del Piano, alla cui realizzazione è espressamente finalizzato il rilevante intervento di finanziamento per il rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale previsto dal comma 613.

Il legislatore non precisa gli ambiti e i contenuti che deve avere il Piano, poiché il comma 613 si limita a prevedere che, al fine della sua realizzazione, sono incrementate le risorse del Fondo di cui all’art. 1, comma 866, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», nonché a stabilire che il predetto Fondo possa finanziare anche le infrastrutture tecnologiche di supporto per la promozione e lo sviluppo e la diffusione di autobus ad alimentazione alternativa.

Il Piano, comunque, non solo costituisce strumento di natura strategica e carattere programmatico, ma contiene, altresì, fondamentali indicazioni concretamente operative per lo sviluppo del sistema del trasporto pubblico locale, funzionali a realizzare la mobilità sostenibile, poiché include la ripartizione e l’assegnazione alle diverse finalità delle risorse finanziarie incrementali del Fondo di cui all’art. 1, comma 866, della legge n. 208 del 2015.

Già sulla scorta delle predette considerazioni, emergono profili di competenza sia dello Stato, quale la materia ambientale, sia delle Regioni, quale è il trasporto pubblico locale, la cui presenza conduce a ravvisare l’esigenza che nella definizione stessa del Piano sia prevista la collaborazione delle Regioni.

Pur se è evidente che nella predisposizione del Piano l’esecutivo non potrà non confrontarsi con il sistema delle Regioni, l’assenza nel dettato normativo di una esplicita previsione sulla necessità di un coinvolgimento decisionale di tale sistema costituisce sicuramente un vulnus al principio di leale collaborazione.

3.2.– Le considerazioni svolte non possono non riflettersi anche sul decreto interministeriale di cui all'art. 1, comma 615, secondo periodo, della legge n. 232 del 2016, data la sua stretta connessione funzionale al Piano.

Difatti, la previsione censurata stabilisce che il predetto decreto disciplini gli interventi di cui al comma 613, ultimo periodo, in coerenza con il Piano. A sua volta, il medesimo comma 615, ultimo periodo, stabilisce che il programma dei predetti interventi è previsto «nell'ambito del Piano strategico nazionale».

Lo stretto rapporto che intercorre fra il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e il decreto interministeriale in esame è attestato dalla tempistica prevista dal legislatore per la loro rispettiva emanazione, poiché il censurato comma 615 prevede il termine del 30 giugno 2017 per l'approvazione del primo provvedimento e il 31 dicembre 2017 (poi differito al 31 gennaio 2018) per l'emanazione del secondo decreto.

4.– In base alle considerazioni innanzi svolte, deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della censurata disposizione di cui all'art. 1, comma 615, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni, così violando il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 615, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni, in relazione all'approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile e all'emanazione dell'ivi previsto decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giulio PROSPERETTI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 aprile 2018.

Sentenza: 6 marzo 2018, n. 79

Materia: tutela della salute

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: articoli 3, 97, 117, terzo comma, 118, 119, 120 della Costituzione e articoli 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna)

Ricorrenti: Regione Veneto e Regione Sardegna

Oggetto: articolo 1, commi 390, 393, 395, 396, 397, 400, 401, 408 e 409, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019)

Esito:

- estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 390, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promossa dalla Regione Veneto;
- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 395 e 396, della legge n. 232 del 2016 promosse dalla Regione Veneto;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 393, 397, 400, 401, 408 e 409, dell'articolo 1 della legge n. 232 del 2016, promosse, dalla Regione Sardegna.

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

La Regione Veneto impugna l'articolo 1, commi 390, 395 e 396, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

Il comma 390 stabilisce parametri più rigorosi, in modifica di quelli già previsti dal comma 524, lettera a) della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», per la valutazione dello scostamento tra costi e ricavi ai fini dell'adozione dei piani di rientro per aziende ospedaliere od ospedaliero-universitarie, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici e altri enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura.

La Regione Veneto ritiene che la disposizione, imponendo i piani di rientro anche a Regioni in equilibrio finanziario, sia violativa degli articoli 3, 97, 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Costituzione, poiché in contrasto con il principio di ragionevolezza, di proporzionalità, di buon andamento della pubblica amministrazione così "da determinare ripercussioni negative sulle competenze costituzionalmente garantite alla Regione in materia di tutela della salute".

La prospettazione è contestata da parte resistente, che afferma che i piani di rientro aziendali hanno l'obiettivo principale di riportare ad una gestione corretta gli enti che non erogano appropriatamente i livelli essenziali di assistenza (LEA), in quanto non remunerano la propria struttura dei costi di erogazione, secondo quanto previsto dall'art. 8-sexies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421),

Peraltro, ricorda parte resistente, singoli enti del servizio sanitario regionale, possono avere risultati di esercizio negativi, proprio in ragione di una cattiva gestione, e la disposizione è volta a

fornire anche alle Regioni in equilibrio economico patrimoniale (garantito dagli utili generati dalla Gestione sanitaria accentrata), uno strumento incentivante l'efficienza di strutture ospedaliere pubbliche, in considerazione ed in attuazione del principio in base al quale qualsiasi risparmio conseguito con gli interventi regionali resta nell'ambito dello stesso servizio sanitario regionale, principio sancito dall'art. 30 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e riaffermato dal Patto per la salute del luglio 2014.

Nel corso del giudizio la Regione Veneto ha rinunciato al ricorso in relazione al comma 390 della legge 232/2016 e parte resistente ha accettato la rinuncia, per cui su tale questione di legittimità costituzionale la Corte dichiara estinto il processo.

Quanto ai commi 395 e 396, questi introducono modifiche per ciò che concerne i criteri per la nomina del commissario ad acta incaricato della predisposizione, adozione e attuazione del piano di rientro.

Secondo la Regione Veneto, venendo meno requisiti di professionalità previsti dalle disposizioni previgenti, sarebbe legittima la nomina a commissario ad acta anche del Presidente della stessa Regione inadempiente e diffidata e questo contrasterebbe con i principi di ragionevolezza, proporzionalità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 Costituzione, nonché 120 Costituzione per un corretto esercizio del potere sostitutivo dello Stato.

Secondo la ricorrente, la lesione dei citati principi costituzionali ridonderebbe sull'autonomia regionale garantita ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119 Costituzione, *in quanto a motivo dell'inefficienza di alcune Regioni non debitamente assoggettate al controllo sostitutivo statale, vengono adottate misure restrittive nei confronti di Regioni virtuose, come la Regione Veneto, le quali, in forza delle modalità di determinazione del fabbisogno sanitario nazionale standard, si vedono private di risorse attribuite a Regioni inefficienti.*

Parte resistente ritiene inammissibili le censure, in quanto non adeguatamente motivate, neanche de relato, quindi sostanzialmente generiche circa la presunta violazione di competenze regionali e da considerarsi quale mere supposizioni.

La Corte giudica fondata l'eccezione.

La giurisprudenza costituzionale è univoca (cfr. sentenze n. 13 del 2017, n. 287, n. 251 e n. 244 del 2016) nell'affermare che le Regioni possono invocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che regolano il riparto di competenze fra Stato e Regioni: quando la violazione denunciata si può riverberare potenzialmente su attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (cfr. sentenze n. 8 del 2013 e n. 199 del 2012) e quando la Regione ricorrente abbia sufficientemente motivato *in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito* (ex multis sentenze n. 65 e n. 29 del 2016).

Non è pertanto ritenuta sufficiente l'affermazione che l'inefficienza del sistema di controllo statale sulle Regioni assoggettate a piano di rientro, potrebbe determinare effetti negativi sulle finanze di tutte le altre Regioni.

La giurisprudenza costituzionale è altresì univoca nell'affermare che è possibile motivare la ridondanza di questioni sollevate su parametri costituzionali che non riguardano la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni anche tramite l'indicazione dell'art. 119 Costituzione, ma è necessario che argomentare in concreto in relazione all'entità della compressione finanziaria lamentata e alla sua reale incidenza sull'attività di competenza regionale (ex multis, sentenze n. 83, n. 68, n. 64 e n. 43 del 2016).

La Regione autonoma della Sardegna in relazione all'articolo 1, della legge n. 232 del 2016 impugna i commi 393, 397, 400, 401, 408 e 409.

Le disposizioni impongono vincoli di finalizzazione alla spesa sanitaria regionale, per l'acquisto di farmaci innovativi, di farmaci oncologici innovativi e di vaccini, nonché per la stabilizzazione del personale precario e l'assunzione di ulteriori risorse umane, anche mediante

l'istituzione di fondi separati, sono da ritenersi illegittime costituzionalmente per violazione dell'autonomia finanziaria della Sardegna, sancita dall'articolo 7 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e dell'articolo 119 Costituzione.

Secondo parte ricorrente, sostanzialmente verrebbe imposto alla Regione di partecipare al finanziamento della spesa sanitaria con contestuale vincolo di spesa, nonostante che dall'anno 2007 la Regione provveda al servizio di tutela della salute senza oneri a carico del bilancio statale, come previsto dall'art. 1, comma 836, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)).

Lo Stato con l'imposizione di oneri su un capitolo di spesa integralmente finanziato dalla Regione, esorbiterebbe dalla sua competenza in materia di principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, con la conseguenza di impedire alla Regione l'autonomo svolgimento delle sue funzioni in una materia del tutto finanziata da essa.

La Corte ritiene che parte ricorrente sia incorsa in un errore interpretativo, ricostruisce il quadro normativo per respingere la questione di illegittimità costituzionale avanzata, affermando che le disposizioni non sono applicabili alla Regione Sardegna.

Il comma 393 dell'impugnato articolo 1 stabilisce che una quota del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard, cui concorre lo Stato ai sensi del comma 392, è destinata alle finalità di cui ai successivi commi 400, 401, 408 e 409.

Queste ultime disposizioni predeterminano, anche attraverso l'istituzione di fondi autonomi, la finalizzazione di determinate quote del fabbisogno sanitario nazionale standard per l'acquisto di farmaci innovativi, di farmaci oncologici innovativi e di vaccini etc.

Poiché si tratta di disposizioni che concernono il concorso dello Stato al rimborso della spesa sanitaria regionale, le disposizioni impugnate non riguardano la Regione autonoma della Sardegna che provvede autonomamente al finanziamento del proprio sistema sanitario; ad essa, quindi, le suddette disposizioni non si applicano, in quanto Regione alla cui spesa sanitaria lo Stato non concorre e alla quale, dunque, nulla deve rimborsare è tenuta a rispettare, al pari di tutte le altre Regioni e indipendentemente dalle norme censurate, i livelli essenziali di assistenza (LEA) applicabili in modo uniforme su tutto il territorio nazionale

Bilancio e contabilità pubblica – Disposizioni varie in materia di piani di rientro per le aziende ospedaliere e gli enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura e finanziamento del fabbisogno sanitario standard (vincoli di spesa e istituzione di fondi separati). - Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, commi 390, 393, 395, 396, 397, 400, 401, 408 e 409. - (T-180079) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.17 del 26-4-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 390, 393, 395, 396, 397, 400, 401, 408 e 409, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promossi dalla Regione Veneto e dalla Regione autonoma della Sardegna, con ricorsi notificati rispettivamente il 16 febbraio e il 16-21 febbraio 2017, depositati in cancelleria il 23 e il 24 febbraio 2017, iscritti rispettivamente al n. 19 e al n. 21 del registro ricorsi 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2018 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto, Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna 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 notificato il 16 febbraio 2017 e depositato il 23 febbraio 2017 (r.r. n. 19 del 2017), la Regione Veneto ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, commi 390, 395 e 396, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

In particolare, la ricorrente ha osservato che l'art. 1, comma 390, della legge n. 232 del 2016, modifica l'art.1, comma 524, lettera a), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», stabilendo presupposti più stringenti per la valutazione dello scostamento tra costi e ricavi – sia in termini percentuali (dal 10 al 7 per cento) che assoluti (da 10 milioni a 7 milioni) – ai fini dell'adozione dei piani di rientro per aziende ospedaliere od ospedaliero-universitarie, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici e altri enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura.

Ciò premesso, la Regione ha ritenuto che, nella parte in cui la disposizione si applica a Regioni in equilibrio finanziario, essa violerebbe gli artt. 3, 97, 117, terzo comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, in quanto, imporrebbe i piani di rientro anche a Regioni in equilibrio finanziario, in contrasto con il principio di ragionevolezza e proporzionalità e con una indebita compressione dell'autonomia finanziaria regionale, compromettendo il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, in modo tale da determinare ripercussioni negative sulle competenze costituzionalmente garantite alla Regione in materia di tutela della salute.

In ordine all'art. 1, commi 395 e 396, della legge n. 232 del 2016, la Regione Veneto ha osservato che esso introduce modifiche ai criteri per la nomina del commissario ad acta incaricato della predisposizione, adozione e attuazione del piano di rientro; in conseguenza di tali modifiche sarebbe consentito nominare commissari ad acta anche i Presidenti delle stesse Regioni inadempienti.

Ad avviso della ricorrente la norma violerebbe i principi di ragionevolezza, proporzionalità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., nonché i principi posti a presidio di un corretto esercizio del potere sostitutivo del Governo ex art. 120 Cost. e il principio di eguaglianza, in quanto il legislatore statale, mentre con alcune disposizioni (quali il precedente comma 390 dello stesso art. 1) alimenta un processo di centralizzazione delle funzioni delle Regioni efficienti, con i commi 395 e 396 in esame riduce il controllo statale su quelle inefficienti.

La violazione ridonderebbe poi sull'autonomia regionale ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in quanto a motivo dell'inefficienza di alcune Regioni non debitamente assoggettate al controllo sostitutivo statale, verrebbero adottate misure restrittive nei confronti di Regioni virtuose come la Regione Veneto che, partecipando al livello del fabbisogno sanitario nazionale standard, si vedrebbe privata di risorse attribuite a Regioni inefficienti.

2.– Con ricorso notificato il 16-21 febbraio 2017 e depositato il 24 febbraio 2017 (r.r. n. 21 del 2017), la Regione autonoma della Sardegna ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, commi 393, 397, 400, 401, 408 e 409, della legge n. 232 del 2016.

In particolare, la ricorrente ha osservato che l'art. 1, commi 393, 397, 400, 401, 408 e 409, della legge n. 232 del 2016 stabilisce specifiche finalizzazioni del fabbisogno sanitario standard – segnatamente, l'acquisto di farmaci innovativi, di farmaci oncologici innovativi e di vaccini, nonché

la stabilizzazione del personale precario e l'assunzione di ulteriori risorse umane – anche mediante l'istituzione di fondi separati.

La Regione autonoma della Sardegna ritiene che le norme impugnate violino in primo luogo l'autonomia finanziaria regionale come garantita dall'art. 7 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e dall'art. 119 Cost., in quanto impongono la partecipazione regionale al finanziamento della spesa sanitaria con contestuale vincolo di spesa, nonostante la Regione Sardegna provveda al servizio di tutela della salute senza oneri a carico del bilancio statale.

Parimenti violati sarebbero poi l'art. 8 del medesimo statuto per la Sardegna e il principio di leale collaborazione di cui all'art. 117 Cost., in quanto il finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale comporterebbe una riduzione delle risorse derivanti alla Regione dalle quote di compartecipazione alle entrate erariali.

La ricorrente ravvisa, infine, anche una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117 Cost., quest'ultimo anche in relazione all'art. 1, comma 836, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» – in base al quale dall'anno 2007 la Regione Sardegna provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato – in quanto lo Stato imporrebbe oneri su un capitolo di spesa integralmente finanziato dalla Regione, esorbitando dalla sua competenza relativa alla fissazione di principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica e impedendo alla Regione l'autonomo svolgimento delle sue funzioni in una materia dalla medesima integralmente finanziata.

3.– Consideratane l'opportunità, questa Corte ritiene di riunire i giudizi in esame.

4.– Riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe, questa Corte osserva in via preliminare che, limitatamente all'impugnazione dell'art. 1, comma 390, della legge n. 232 del 2016, è intervenuta rinuncia da parte della ricorrente Regione Veneto, con relativa accettazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, costituito nel giudizio.

Ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, deve pertanto essere dichiarata l'estinzione del processo limitatamente alla questione di legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 390.

5.– Sempre in via preliminare si deve rilevare che l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 395 e 396, della legge n. 232 del 2016, promosse dalla Regione Veneto per difetto di motivazione sulla ridondanza.

L'eccezione è fondata.

5.1.– La giurisprudenza costituzionale è costante (da ultimo, sentenze n. 13 del 2017, n. 287, n. 251 e n. 244 del 2016) nell'affermare che le Regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e Regioni, solo a due condizioni: quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (sentenze n. 8 del 2013 e n. 199 del 2012) e quando le Regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito (sentenze n. 65 e n. 29 del 2016, n. 251, n. 189, n. 153, n. 140, n. 89 e n. 13 del 2015).

5.2.– Nella specie, la Regione Veneto si è limitata ad affermare che l'inefficienza del sistema di controllo statale sulle Regioni assoggettate a piano di rientro, oltre a violare gli artt. 3, 97 e 120 Cost., determinerebbe effetti negativi sulle finanze di tutte le altre Regioni, compreso il Veneto che

è da considerare Regione virtuosa, condizionando così la qualità dell'esercizio delle relative funzioni amministrative.

È pur vero che questa Corte ha ritenuto possibile motivare la ridondanza di questioni sollevate su parametri costituzionali che non riguardano la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni anche tramite l'indicazione dell'art. 119 Cost.

Tuttavia, in tali casi, questa stessa Corte ha ritenuto necessario che la ricorrente argomenti in concreto in relazione all'entità della compressione finanziaria lamentata e alla sua concreta incidenza sull'attività di competenza regionale (ex multis, sentenze n. 83, n. 68, n. 64 e n. 43 del 2016 e n. 36 del 2014).

Nel caso in esame, invece, i lamentati effetti negativi sulle finanze della ricorrente sono generici e congetturali e, conseguentemente, del tutto astratta e immotivata è la pretesa lesione dell'esercizio delle funzioni amministrative regionali.

Pertanto, le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 1, commi 395 e 396, della legge n. 232 del 2016 devono essere dichiarate inammissibili per insufficienza e genericità della motivazione.

6.– Nel merito residuano da esaminare le questioni sollevate dalla Regione autonoma della Sardegna in relazione all'art. 1, commi 393, 397, 400, 401, 408 e 409, della legge n. 232 del 2016.

Il ricorso assume che le disposizioni impugnate impongano vincoli di finalizzazione alla spesa sanitaria regionale applicabili anche alla ricorrente e ne lamenta l'illegittimità costituzionale in considerazione del fatto che lo Stato non contribuisce in alcun modo a finanziare il sistema sanitario della Regione Sardegna ed è pertanto privo di titolo per orientarne le priorità.

Le questioni non sono fondate per erroneità del presupposto interpretativo.

Il comma 393 dell'impugnato art. 1 stabilisce che una quota del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard, cui concorre lo Stato ai sensi del comma 392, è destinata alle finalità di cui ai successivi commi 400, 401, 408 e 409.

Queste ultime disposizioni predeterminano, anche attraverso l'istituzione di fondi autonomi, la finalizzazione di determinate quote del fabbisogno sanitario nazionale standard per l'acquisto di farmaci innovativi, di farmaci oncologici innovativi e di vaccini, oltre che per la stabilizzazione del personale precario e per l'assunzione di ulteriori risorse umane.

Poiché si tratta di disposizioni che concernono il concorso dello Stato al rimborso della spesa sanitaria regionale, le disposizioni impugnate non riguardano la Regione autonoma della Sardegna che provvede autonomamente al finanziamento del proprio sistema sanitario; ad essa, quindi, le suddette disposizioni non si applicano, in quanto Regione alla cui spesa sanitaria lo Stato non concorre e alla quale, dunque, nulla deve rimborsare.

Resta fermo, naturalmente, che la Regione autonoma della Sardegna è tenuta a rispettare, al pari di tutte le altre Regioni e indipendentemente dalle norme censurate, i livelli essenziali di assistenza (LEA) applicabili in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 390, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promossa dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 395 e 396, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 393, 397, 400, 401, 408 e 409, dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e 5, 117 e 119 Cost., anche in relazione all'art. 1, comma 836, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», dalla Regione autonoma della Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 marzo 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 aprile 2018.

Sentenza: 20 marzo 2018, n. 81

Materia: tutela delle minoranze

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 2, 3, 5, 80, 81, terzo e quarto comma, 114, 117, secondo comma, lettere a), e) e g), 118, primo comma, della Costituzione.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28 (Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali)

Esito: illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto n. 28/2016

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri propone questione di legittimità costituzionale impugnando interamente la legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28, per violazione degli artt. 2, 3, 5, 6, 80, 114, 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione. Il ricorrente censura inoltre l'art. 4 della medesima legge regionale per violazione degli artt. 81, terzo e quarto comma, 117, secondo comma, lettere e) e g), e 118, primo comma, della Costituzione.

La norma impugnata è composta da cinque articoli: il primo, rubricato "Minoranza Nazionale", dispone la spettanza al "popolo veneto" dei diritti previsti dalla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali di Strasburgo, risalente al 1 febbraio 1995 e resa esecutiva con la legge 28 agosto 1997, n. 302.

Il "popolo veneto" viene definito attraverso il rinvio agli artt. 1 e 2 dello Statuto Veneto (legge regionale statutaria 12 aprile 2012, n.1) e comprende le comunità etnico-linguistiche cimbre e ladine, nonché le comunità storicamente, linguisticamente o culturalmente legate al popolo veneto, anche fuori dal territorio regionale.

Ai sensi dell'art. 2, la legge "si attua" a tutti gli ambiti previsti dalla suddetta Convenzione-quadro, nel rispetto dei criteri e delle modalità determinati dalla Giunta regionale e senza oneri a carico della Regione; l'art. 3 individua l'aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative di enti e associazioni di tutela dell'identità, lingua e cultura venete, quali soggetti incaricati della raccolta e valutazione di dichiarazioni spontanee di appartenenza alla minoranza nazionale veneta presso la Giunta regionale; a quest'ultima spetta il monitoraggio delle attività svolte dalla suddetta aggregazione.

L'art. 4 della medesima legge si occupa degli aspetti finanziari, disponendo tutte le spese relative all'attuazione della legge impugnata nel territorio regionale siano deliberate e a carico di ciascuna amministrazione centrale o periferica, che ha il compito di attuarla ed eventualmente con perequazione dell'amministrazione centrale.

L'ultimo articolo stabilisce l'entrata in vigore della legge in questione dal giorno successivo alla sua pubblicazione.

Il ricorrente lamenta in primo luogo la violazione degli artt. 5, 6 e 114 della Costituzione, ritenendo che una popolazione riferibile ad uno degli enti esponenziali della Repubblica non possa essere qualificata "minoranza nazionale" distinta dal popolo italiano.

Infatti, il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, di cui agli artt. 5 e 114 della Costituzione, non consente di configurare la Repubblica medesima come una somma materiale di minoranze; le minoranze nazionali non possono poi coincidere con le popolazioni delle Regioni.

In secondo luogo, la legge si pone in contrasto con gli artt. 2 e 3 della Costituzione: riconoscere una minoranza è infatti necessario e permesso qualora si profili il rischio di negare l'identità collettiva di un gruppo in mancanza di tale riconoscimento, parificando una collettività caratterizzata da particolarità culturali marcate alla generalità del popolo, rischio tuttavia non rinvenibile nel caso di specie.

Infine, il Presidente del Consiglio dei Ministri sostiene l'incompetenza del legislatore regionale ad adottare la legge impugnata, poiché l'attuazione della Convenzione quadro in questione è riconducibile alla politica estera e ai rapporti internazionali dello stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a), di competenza legislativa esclusiva statale.

La Regione avrebbe inoltre violato l'art. 80 della Costituzione, poiché avrebbe emanato una legge di ratifica propria, basandosi solo formalmente sulla legge nazionale di ratifica della convenzione-quadro.

Il ricorrente denuncia poi distintamente il solo art. 4 della legge impugnata per violazione dell'organizzazione amministrativa dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione: le Regioni non possono infatti porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale, né è possibile per la legge regionale prevedere il riequilibrio tra le disponibilità finanziarie di diversi livelli di governo, dotati di capacità fiscale diversa, pena la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

La legge regionale inoltre, non quantificando spese e mezzi, addossa alle amministrazioni statali nuovi oneri amministrativi e finanziari, violando così gli artt. 81, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, della Costituzione.

La Corte, in risposta alla difesa regionale che aveva sostenuto che la propria legge avesse valore di una semplice richiesta nei confronti dello Stato di attuare la Convenzione, ricorda in primo luogo che lo Stato ha ratificato e recepito la Convenzione quadro con la legge n. 302/1997.

Lo strumento a cui la Regione può ricorrere in questi casi, per incoraggiare l'intervento statale negli ambiti di sua competenza, è rappresentato dall'iniziativa legislativa delle leggi statali attribuita ai Consigli regionali di cui all'art. 121 della Costituzione, a cui il Veneto avrebbe dovuto ricorrere se la sua intenzione reale fosse stata quella di sollecitare il legislatore ad intraprendere ulteriori azioni a tutela delle minoranze.

Vengono ritenute fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte dal Presidente del Consiglio dei Ministri e relative all'intera legge regionale.

Ripercorrendo la propria giurisprudenza, la Consulta afferma che la tutela delle minoranze, con specifico riferimento alle minoranze linguistiche, è garantita dall'art. 6 della Costituzione, che deve essere inteso quale espressione dei principi fondamentali del pluralismo sociale e dell'eguaglianza formale e sostanziale di cui è permeato l'intero ordinamento costituzionale, principi rientranti anche tra quelli supremi (sentenze nn. 159/2009 e n. 88/2011), nonché quale espressione paradigmatica di una più ampia e articolata garanzia delle identità e del pluralismo culturale, i cui principi devono essere applicati a tutte le minoranze.

L'aspetto linguistico riveste sicuramente un'importanza basilare e contribuisce a definire l'identità individuale e collettiva di singoli e gruppi, unitamente all'elemento nazionale, etnico, religioso e culturale (sent. 159/2009) e questa identità viene tutelata da numerosi documenti internazionali.

Giustamente la Regione ha osservato che la tutela delle minoranze necessita di norme ulteriori di svolgimento e di strutture idonee a garantire l'effettività dei principi contenuti nell'art. 6 e in numerosi documenti internazionali.

La Corte in un primo momento a questo proposito aveva affermato che solo il legislatore statale potesse dettare norme sulla tutela delle minoranze (sent. n. 14/1965), ma in seguito ha ritenuto che tale possibilità potesse essere estesa anche ai legislatori regionali e provinciali, per garantire e valorizzare le proprie comunità, anche se nel pieno rispetto di quanto determinato dal legislatore statale in materia (sent. n. 261/1995).

Tuttavia, come chiarito dalla giurisprudenza più recente, la tutela delle minoranze sfugge ad una configurazione rigida in termini di "materia", poiché risulta difficile collocarla tra le ripartizioni

individuare al titolo V della seconda parte della Costituzione.

Pertanto l'attuazione di tale tutela in via di legislazione ordinaria richiede il concorso necessario del legislatore statale e di quello regionale, riferendosi i principi contenuti agli artt. 2, 3 e 6 della Costituzione alla Repubblica nel suo complesso, impegnando così tutte le diverse componenti, istituzionali e sociali (sent. 159/2009).

Il compito di individuare gli elementi identificativi di una minoranza da tutelare è però affidato al legislatore statale, in virtù della posizione dallo stesso rivestita, più favorevole a garantire le differenze, in quanto capace di rendere compatibili pluralismo e uniformità (sent. n. 170/2010), anche in considerazione della necessità di garantire un'uniformità a livello nazionale nell'attuare il principio di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 della Costituzione.

Non è pertanto consentito al legislatore regionale rappresentare la propria comunità come "minoranza" all'interno della comunità nazionale, poiché non può ritenersi automaticamente corrispondente all'articolazione regionale un artificioso frazionamento della comunità generale.

Se un simile potere venisse riconosciuto al legislatore regionale, verrebbe introdotto un elemento di frammentazione dell'unità nazionale, in contrasto con gli artt. 2, 3, 5, 6 della Costituzione.

Dall'illegittima qualificazione del "popolo veneto" come "minoranza nazionale" deriva l'illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale n. 28 del 2016.

Legge regionale - Qualificazione del "popolo veneto" come "minoranza nazionale" - Applicazione delle tutele apprestate dalla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali conclusa a Strasburgo il 1° febbraio 1995, ratificata con legge 28 agosto 1997, n. 302. - Legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28 (Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali). - (T-180081) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.17 del 26-4-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28 (Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali), intero testo, e dell'art. 4 della medesima legge, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, spedito per la notificazione il 13 febbraio 2017, depositato in cancelleria il 20 febbraio 2017, iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione della Regione Veneto nonché l'atto di intervento dell'associazione "Aggregazione Veneta – Aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti ed associazioni di tutela della identità, cultura e lingua venete" e di L. P.;

udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2018 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri, gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto, e Marco Della Luna per l'associazione "Aggregazione Veneta – Aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti ed associazioni di tutela della identità, cultura e lingua venete" e L. P.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28 (Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali), impugnandola nella sua interezza per contrasto con gli artt. 2, 3, 5, 6, 80, 114 e 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione

Ha inoltre censurato specificamente l'art. 4 della medesima legge regionale per violazione degli artt. 81, terzo e quarto comma, 117, secondo comma, lettere g) ed e), e 118, primo comma, Cost.

1.1.– In via preliminare va confermata l'ordinanza dibattimentale allegata alla presente sentenza che ha dichiarato inammissibile l'intervento.

1.2.– La legge regionale impugnata è composta da cinque articoli.

L'art. 1, rubricato «Minoranza Nazionale», prevede che al «popolo veneto» – individuato tramite il rinvio agli artt. 1 e 2 della legge regionale statutaria 12 aprile 2012, n. 1 (Statuto del Veneto) e comprensivo delle comunità etnico-linguistiche cimbre e ladine e delle «comunità legate storicamente e culturalmente o linguisticamente al popolo veneto anche al di fuori del territorio regionale» – «spettano i diritti» di cui alla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995, ratificata e resa esecutiva con la legge 28 agosto 1997, n. 302.

L'art. 2 stabilisce che la «legge si attua a tutti gli ambiti» previsti dalla medesima convenzione-quadro secondo i criteri e le modalità determinati dalla Giunta regionale e «senza oneri a carico della Regione».

L'art. 3 individua «l'Aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti ed associazioni di tutela della identità, cultura e lingua venete, da costituirsi presso la Giunta regionale» quale soggetto incaricato «della raccolta e valutazione delle dichiarazioni spontanee» di appartenenza alla minoranza nazionale veneta.

Alla Giunta regionale spetta il compito di monitorare le attività svolte dal nuovo ente.

L'art. 4 si occupa degli aspetti finanziari, prevedendo che tutte le spese relative alla attuazione della legge impugnata nel territorio regionale «sono a carico e deliberate da ciascuna amministrazione centrale o periferica chiamata ad attuarla eventualmente con perequazione dell'amministrazione centrale».

L'art. 5, infine, ne stabilisce l'entrata in vigore, a partire dal giorno successivo alla sua pubblicazione.

1.3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri formula tre ordini di censure in relazione all'intero testo della legge regionale n. 28 del 2016.

In primo luogo, il ricorrente ritiene violati gli artt. 5, 6 e 114 Cost., in quanto la popolazione riferibile a uno degli enti esponenziali della Repubblica non potrebbe per ciò solo essere qualificata come «minoranza nazionale», distinta e contrapposta rispetto alla maggioranza del popolo italiano.

Il principio di unità e indivisibilità sancito dagli artt. 5 e 114 Cost. impedirebbe di rappresentare la Repubblica come «una somma materiale di minoranze» e, in ogni caso, le minoranze nazionali non potrebbero coincidere con le componenti personali delle articolazioni della Repubblica stessa, quali sono le Regioni.

In secondo luogo, il ricorrente denuncia il contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost. perché riconoscere una minoranza sarebbe possibile e necessario solo quando in mancanza di tale riconoscimento si negherebbe l'identità collettiva del gruppo, parificando giuridicamente una situazione collettiva connotata da marcate particolarità culturali alla condizione della generalità del popolo.

Nel caso di specie, tuttavia, non ricorrerebbero le circostanze che sole giustificano e richiedono il riconoscimento di una minoranza veneta.

In terzo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che il legislatore regionale non sia competente ad adottare la legge impugnata, in quanto l'attuazione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali rientrerebbe nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.

Inoltre, la Regione Veneto solo formalmente si sarebbe basata sulla legge nazionale di ratifica della convenzione-quadro, ma in realtà avrebbe a tutti gli effetti emanato una propria particolare legge di ratifica, con conseguente violazione dell'art. 80 Cost.

1.4.– In caso di mancato accoglimento delle censure relative alla legge regionale n. 28 del 2016 nella sua interezza, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia distintamente anche il solo art. 4, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., relativo alla materia «organizzazione amministrativa dello Stato», in quanto le Regioni non potrebbero porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale.

La medesima disposizione violerebbe inoltre l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., relativo alla materia «perequazione delle risorse finanziarie», perché sarebbe vietato alla legge regionale prevedere «il riequilibrio tra le disponibilità finanziarie dei diversi livelli di governo dotati di differente capacità fiscale».

Infine, la disposizione censurata non rispetterebbe i principi contenuti nell'art. 81, terzo e quarto comma, e nell'art. 118, primo comma, Cost., dato che la legge regionale impugnata non quantifica le spese né individua i mezzi con cui farvi fronte, e comunque addossa illegittimamente alle amministrazioni statali nuovi oneri amministrativi e finanziari.

2.– La difesa regionale eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per carenza di lesività della legge regionale impugnata.

L'eccezione non è fondata.

La legge della Regione Veneto n. 28 del 2016 qualifica il «popolo veneto» come “minoranza nazionale” degna di tutela ai sensi della convenzione-quadro e impegna le amministrazioni centrali e periferiche a rendere effettiva tale tutela; essa prevede, inoltre, l'istituzione di un nuovo ente regionale incaricato di raccogliere e valutare le dichiarazioni individuali di appartenenza a tale minoranza.

Diversamente da quanto ritenuto dalla difesa regionale, non si tratta di semplici aspirazioni o di enunciati meramente ottativi, ma di precetti a contenuto normativo, sicché l'eccezione di inammissibilità basata sulla carenza di lesività dell'atto impugnato deve essere respinta (si veda analogamente, da ultima, la sentenza n. 245 del 2017).

Né, d'altra parte, i contenuti della legge regionale impugnata potrebbero mai essere interpretati, secondo quanto prospettato dalla resistente, come semplice espressione di una richiesta, rivolta allo Stato, di dare effettiva attuazione alla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali nel territorio della Regione Veneto.

In proposito, va ricordato anzitutto che lo Stato ha già ratificato e recepito la convenzione-quadro con la legge n. 302 del 1997.

In ogni caso, lo strumento di cui ogni Regione dispone per stimolare l'intervento dello Stato negli ambiti di sua competenza non è certo l'approvazione di una legge regionale, ma è piuttosto l'iniziativa legislativa delle leggi statali attribuita a ciascun Consiglio regionale dall'art. 121 Cost.

È a tale facoltà che la Regione avrebbe dovuto fare ricorso se l'intendimento effettivamente perseguito fosse stato quello di sollecitare il legislatore statale ad adottare ulteriori atti di sua competenza in materia di tutela delle minoranze, volti alla «custodia e alla valorizzazione di patrimoni di sensibilità collettiva vivi e vitali» nel territorio regionale, come affermato nelle memorie del Veneto, richiamandosi alle parole di questa Corte (sentenza n. 170 del 2010).

3.– Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'intera legge regionale n. 28 del 2016 sono fondate.

3.1.– Per inquadrare correttamente le questioni sottoposte all’esame della Corte, occorre premettere che la tutela delle minoranze – garantita dall’art. 6 Cost. con specifico riferimento alle minoranze linguistiche – è espressione dei fondamentali principi del pluralismo sociale (art. 2 Cost.) e dell’eguaglianza formale e sostanziale (art. 3 Cost.), che conformano l’intero ordinamento costituzionale e che per questo sono annoverati tra i suoi principi supremi (sentenze n. 88 del 2011, n. 159 del 2009, n. 15 del 1996 e n. 62 del 1992).

L’aspetto linguistico al quale si riferisce l’art. 6 Cost., e su cui questa Corte è stata più frequentemente chiamata a pronunciarsi, è «un elemento di importanza basilare» che, insieme a quello nazionale, etnico, religioso e culturale, contribuisce a definire la «identità individuale e collettiva» dei singoli e dei gruppi (sentenze n. 159 del 2009, n. 15 del 1996 e n. 261 del 1995).

Tale identità è l’oggetto della tutela approntata, oltre che dai citati principi costituzionali, anche da sempre più numerosi documenti internazionali (si vedano ad esempio gli ampi riferimenti contenuti nelle sentenze n. 159 del 2009, n. 15 del 1996 e n. 62 del 1992).

Pertanto, nella giurisprudenza di questa Corte, la tutela delle minoranze linguistiche di cui all’art. 6 Cost. è considerata espressione paradigmatica di una più ampia e articolata garanzia delle identità e del pluralismo culturale, i cui principi debbono ritenersi applicabili a tutte le minoranze, siano esse religiose, etniche o nazionali, oltre che linguistiche.

3.2.– Deve essere condivisa l’osservazione della Regione resistente circa il fatto che la tutela delle minoranze richiede «l’apprestamento sia di norme ulteriori di svolgimento, sia di strutture o istituzioni finalizzate alla loro concreta operatività» (sentenze n. 159 del 2009, n. 15 del 1996, n. 62 del 1992 e n. 28 del 1982), in presenza delle quali soltanto i principi proclamati dall’art. 6 Cost. e dai rilevanti accordi internazionali possono acquisire concreta effettività.

In ordine alla titolarità dei poteri esercitabili a tale scopo, questa Corte in un primo momento ha affermato che solo il legislatore statale fosse abilitato a dettare norme sulla tutela delle minoranze, in ragione di inderogabili esigenze di unità e di eguaglianza (sentenze n. 14 del 1965, n. 128 del 1963, n. 46 e n. 1 del 1961 e n. 32 del 1960).

Successivamente, questa Corte ha ritenuto che anche i legislatori regionali e provinciali potessero adottare atti normativi in materia, specialmente al fine di garantire e valorizzare l’identità culturale e il patrimonio storico delle proprie comunità, ma sempre nel pieno rispetto di quanto determinato in materia dal legislatore statale (sentenze n. 261 del 1995, n. 289 del 1987 e n. 312 del 1983).

La giurisprudenza costituzionale più recente è chiara nell’affermare che la tutela delle minoranze è refrattaria a una rigida configurazione in termini di “materia” da collocare in una delle ripartizioni individuate nel Titolo V della seconda parte della Costituzione e che la sua attuazione in via di legislazione ordinaria richiede tanto l’intervento del legislatore statale, quanto l’apporto di quello regionale (sentenza n. 159 del 2009).

Infatti, i principi contenuti negli artt. 2, 3, e 6 Cost. si rivolgono sempre alla “Repubblica” nel suo insieme e pertanto impegnano tutte le sue componenti – istituzionali e sociali, centrali e periferiche – nell’opera di promozione del pluralismo, dell’eguaglianza e, specificamente, della tutela delle minoranze; sicché, sul piano legislativo, l’attuazione di tali principi esige il necessario concorso della legislazione regionale con quella statale.

Nondimeno, il compito di determinare gli elementi identificativi di una minoranza da tutelare non può che essere affidato alle cure del legislatore statale, in ragione della loro necessaria uniformità per l’intero territorio nazionale.

Inoltre, il legislatore statale si trova nella posizione più favorevole a garantire le differenze proprio in quanto capace di garantire le comunanze e risulta, perciò, in grado di rendere compatibili pluralismo e uniformità (sentenza n. 170 del 2010), anche in attuazione del principio di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all’art. 5 Cost.

In questa cornice debbono intendersi le affermazioni contenute nella sentenza n. 170 del 2010 – relative alla tutela delle minoranze linguistiche, ma da estendersi, per le ragioni sopra esposte, alla più generale tutela dei gruppi minoritari – secondo le quali non è consentito al

legislatore regionale configurare o rappresentare la “propria” comunità in quanto tale come “minoranza”, «essendo del tutto evidente che, in linea generale, all’articolazione politico-amministrativa dei diversi enti territoriali all’interno di una medesima più vasta, e composita, compagine istituzionale non possa reputarsi automaticamente corrispondente – né, in senso specifico, analogamente rilevante – una ripartizione del “popolo”, inteso nel senso di comunità “generale”, in improbabili sue “frazioni”» (sentenza n. 170 del 2010).

Riconoscere un tale potere al legislatore regionale significherebbe, infatti, introdurre un elemento di frammentazione nella comunità nazionale contrario agli artt. 2, 3, 5 e 6 Cost.

Lasciata, dunque, in disparte ogni considerazione circa la compatibilità della legge regionale impugnata con lo specifico contenuto della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, a cui essa si richiama – la quale peraltro contiene principalmente un elenco di diritti di natura individuale, ma non configura diritti collettivi dei gruppi minoritari – la legge regionale impugnata, nel qualificare il «popolo veneto» come “minoranza nazionale” ai sensi della citata convenzione-quadro, contrasta con i principi sviluppati nella giurisprudenza di questa Corte in materia.

Ne consegue la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’intero testo della legge regionale n. 28 del 2016, in riferimento agli artt. 2, 3, 5 e 6 Cost.

3.3.– Restano assorbiti gli altri profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l’intervento di «Aggregazione Veneta – Aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti ed associazioni di tutela della identità, cultura e lingue venete» e di L. P.;

2) dichiara l’illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28 (Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2018.

Sentenza: 21 febbraio 2018, n. 82

Materia: ordine pubblico e sicurezza; ordinamento penale; impiego pubblico; previdenza sociale

Parametri invocati: art. 117, II comma, lett. h) e o)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 6, comma 5, e 20 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017)

Esito:

Illegittimità costituzionale dell'articolo 20 della legge della Regione Veneto 30/2016;

Infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 5, della legge della Regione Veneto 30/2016.

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio ha impugnato talune disposizione del collegato alla legge di stabilità regionale del Veneto per il 2017.

Atteso il carattere eterogeneo delle disposizioni, la sentenza in esame deve essere considerata come partita idealmente in due parti.

Nella prima parte, la Corte è occupata dall'impugnativa governativa dell'articolo 6, comma 5, della legge della Regione Veneto 30/2016.

Per comprendere appieno il ragionamento condotto dalla Corte, occorre premettere che con la legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19, di riordino delle funzioni delle province, la Regione Veneto ha mantenuto, nelle more di un intervento statale, il personale dei corpi di polizia provinciale, tipicamente preposti alla vigilanza ittico-venatoria, nelle dotazioni organiche delle province e della Città metropolitana di Venezia.

E ciò proprio allo scopo di mantenere, come previsto dalla legge statale (L. 65/1986), in capo ai dipendenti, la qualifica, a seconda dei casi, di agente o ufficiale di polizia giudiziaria.

Questo pur avendo assegnato con effetti immediati la generalità delle funzioni amministrative in materia di pesca e attività venatoria alla Regione.

Con il comma 4 dell'articolo 6 della legge regionale 30/2016, non impugnato dal Governo, il legislatore regionale ha previsto che il personale di polizia provinciale, già inserito (*rectius*: mantenuto) nelle dotazioni provinciali ai sensi della legge regionale 19/2015, venga trasferito alla dotazione organica della Regione.

Il comma 5, gravato dal ricorso, precisa che, con l'operazione di trasferimento, il personale di polizia provinciale (esattamente quello di cui al comma 4) conserva tutte le qualifiche già possedute, ivi inclusa dunque la qualifica di agente o ufficiale di polizia giudiziaria.

A tenore del ricorso dell'Avvocatura dello Stato, con questa disposizione si sarebbe attribuita al personale della polizia provinciale una qualifica che solo la legge statale può conferire, a termini dell'articolo 117, secondo comma, lett. h), della Costituzione.

La Corte conviene, in linea di principio, con l'inquadramento della tematica nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza e ne ricorda la stretta connessione con l'ordinamento penale.

Fa notare di seguito che il bene giuridico della sicurezza si garantisce attraverso la continuità del servizio di vigilanza, vero interesse pubblico in grado di giustificare soluzioni di diritto

transitorio, come quella adottata con l.r. 19/2015 dalla Regione Veneto, a termini della quale vi è una mancanza di parallelismo tra funzioni di vigilanza in materia ittico-venatoria ed il resto delle funzioni amministrative nella stessa materia, le prime mantenute alle province, le seconde attribuite alla Regione.

È proprio tale visione finalistica che guida la Corte nella pronuncia interpretativa di rigetto del ricorso in questa parte, pronuncia a cui giunge, completando il percorso argomentativo, facendo notare come il comma 5 impugnato si riferisca al personale di cui al comma 4, che a sua volta richiama la legge regionale 19/2015, con la quale il legislatore si era preoccupato, in via transitoria, di mantenere, nelle more di un intervento statale, il personale di polizia provinciale nelle dotazioni organiche delle province e ciò proprio al fine del mantenimento della qualifica di polizia giudiziaria.

Tale dato normativo risulterebbe quindi in qualche modo prevalente e (transitoriamente) fermo rispetto alla nuova previsione, che in pratica rimane sospesa fino all'iniziativa del legislatore statale.

Dunque il legislatore regionale si sarebbe mostrato, secondo i giudici costituzionali, consapevole (e rispettoso) delle prerogative statali. Pertanto viene dichiarata l'infondatezza della questione posta.

Nella seconda parte della sentenza, la Corte si produce in una concisa pronuncia di illegittimità costituzionale.

L'articolo 20 della citata legge regionale 30/2016 stabiliva che i dipendenti dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario, neo istituita, avrebbero mantenuto la propria iscrizione, come posizione previdenziale, presso l'Inps, come dipendenti pubblici, nonostante ad essi si applicasse il contratto collettivo nazionale di lavoro delle aziende municipalizzate di igiene ambientale, del comparto privato.

Quand'anche la norma fosse da ritenersi meramente ricognitiva di effetti giuridici naturali dovuti ai dipendenti dell'Agenzia in qualità di ex dipendenti (pubblici) dell'Azienda regionale Veneto Agricoltura, l'attribuzione allo Stato in regime di potestà legislativa esclusiva, della materia della previdenza sociale, in base all'articolo 117, secondo comma, lett. o), della Costituzione, rende radicalmente illegittima la disposizione.

Disposizioni in materia di sicurezza pubblica (personale di polizia provinciale trasferito alla Regione e assegnato al Servizio regionale di controllo e vigilanza: conservazione della qualifica di agente di polizia giudiziaria) e di previdenza sociale (dirigenti e dipendenti dell'Agenzia Veneta per l'innovazione nel settore primario: mantenimento dell'iscrizione all'INPS Gestione dipendenti pubblici - ex Gestione INPDAP - ex Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali). - Legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), artt. 6, comma 5, e 20. - (T-180082) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.17 del 26-4-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 5, e 20 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio-2 marzo 2017, depositato in cancelleria il 7 marzo 2017 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2018 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 6, comma 5, e 20 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere h) ed o), della Costituzione.

1.1.– Riservata a separate pronunce la decisione dell'impugnazione delle altre disposizioni della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, vengono in esame, in questa sede, le sole questioni relative agli artt. 6, comma 5, e 20 della medesima legge.

2.– Il ricorrente sostiene che l'art. 6, comma 5, della citata legge regionale si ponga in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., là dove stabilisce che il personale addetto alle attività di polizia provinciale, già inserito nella dotazione organica delle Province e della Città metropolitana di Venezia, poi trasferito nella dotazione organica della Regione e assegnato al Servizio regionale di vigilanza, conservi le qualifiche di cui era titolare.

Tale norma, infatti, nella parte in cui dispone la conservazione delle qualifiche previste per il personale della polizia provinciale trasferito al Servizio regionale di vigilanza, comporterebbe anche il mantenimento della qualifica di agente di polizia giudiziaria, in contrasto con la normativa statale, in specie con l'art. 5 della legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale) e con l'art. 57, comma 2, lettera b), del codice di procedura penale, e con conseguente invasione della competenza statale esclusiva in materia di «ordine pubblico e sicurezza».

2.1.– La questione non è fondata.

Il ricorrente impugna la norma regionale in quanto, disponendo la conservazione della qualifica di agenti di polizia giudiziaria al personale della polizia provinciale trasferito al Servizio regionale, invaderebbe la sfera di competenza statale.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che la competenza a riconoscere la suddetta qualifica è «“riservata a leggi e regolamenti che debbono essere, in quanto attinenti alla sicurezza pubblica, esclusivamente di fonte statale” (sentenza n. 185 del 1999)» (sentenza n. 167 del 2010).

Tenuto conto della stretta connessione fra la materia della «giurisdizione penale», di cui alla lettera l) del secondo comma dell'art. 117 Cost. e quella dell'«ordine pubblico e sicurezza», di cui alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117 Cost., risulta agevole rilevare che il ricorrente contesta la circostanza che, attraverso disposizioni volte ad affidare funzioni di polizia giudiziaria al personale di polizia locale trasferito nei ruoli della Regione, il legislatore regionale finisca con l'incidere su «scelte in tema di sicurezza, per le quali le Regioni non hanno competenza» (sentenza n. 172 del 2017).

La disposizione regionale impugnata si inserisce nel quadro del riordino complessivo delle funzioni amministrative non fondamentali conferite dalla Regione Veneto alle Province e alla Città metropolitana di Venezia, delineato dalla legge della Regione Veneto 29 ottobre 2015, n. 19 (Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative provinciali), in attuazione di quanto prescritto dall'art. 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), nell'ambito della «riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica», voluta dal legislatore statale (sentenza n. 32 del 2017).

In questa prospettiva, l'art. 6 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016 ha istituito il Servizio regionale di vigilanza, cui sono assegnate attività di controllo «correlate alle funzioni non fondamentali conferite dalla Regione alle province e alla Città metropolitana di Venezia, di cui all'articolo 2, comma 1, nella legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19» (art. 6, comma 3, lettera a, della citata legge regionale), nonché alla «tutela e salvaguardia della fauna selvatica e all'attività di prelievo venatorio» e «della fauna ittica e della pesca nelle acque interne», puntualmente disciplinate da leggi regionali già in vigore (legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50, recante «Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio»; legge della Regione Veneto 28 aprile 1998, n. 19, recante «Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto»), nel rispetto della normativa nazionale e europea, e comunque «ricadenti nelle funzioni non fondamentali conferite dalla Regione alle province e alla Città metropolitana di Venezia, di cui all'articolo 2, comma 1 della legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19» (art. 6, comma 3, lettera b, della medesima legge reg. Veneto n. 30 del 2016).

Come si evince dai lavori preparatori, scopo dell'istituzione del Servizio regionale di vigilanza è quello di assicurare, specie a seguito del trasferimento alla Regione delle funzioni amministrative in materia di caccia, pesca e agricoltura, la continuità del servizio di controllo e salvaguardia del patrimonio faunistico-ambientale, precedentemente svolto dai corpi di polizia provinciale.

Questa Corte ha già avuto occasione di rilevare, proprio con riferimento al riordino delle funzioni amministrative provinciali, che «l'esercizio delle funzioni a suo tempo conferite deve essere correttamente attuato, indipendentemente dal soggetto che ne è temporalmente titolare e comporta, soprattutto in un momento di transizione caratterizzato da plurime criticità, che il suo svolgimento non sia negativamente influenzato dalla complessità di tale processo di passaggio tra diversi modelli di gestione» (sentenza n. 10 del 2016).

In vista di un tale obiettivo di «garantire la continuità dell'esercizio delle funzioni svolte presso l'amministrazione di appartenenza» (art. 6, comma 12, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016) in tema di protezione del patrimonio faunistico-venatorio e ittico del territorio, la Regione Veneto, tramite il Servizio regionale di vigilanza, ha assorbito a livello regionale le attività precedentemente svolte dai corpi e servizi di polizia provinciale e ha inserito il relativo personale all'interno del proprio organico, con funzioni di vigilanza ittico-venatoria e ambientale, nell'ambito del processo di riallocazione delle funzioni di polizia amministrativa locale, così come disposto dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali).

Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, al fine di non disperdere le professionalità acquisite negli anni da parte degli agenti di polizia provinciale.

In questo contesto si colloca, dunque, l'impugnato comma 5 dell'art. 6 della legge regionale in esame. Esso, nella parte in cui prescrive che al personale di polizia provinciale, transitato nella dotazione organica della Regione, «sono garantite tutte le indennità e il trattamento economico già maturati ed in godimento nell'Amministrazione di provenienza e sono conservate le qualifiche di cui sono titolari», si limita a disporre la mera conservazione delle qualifiche discendenti dall'inquadramento giuridico del personale medesimo nell'ente di provenienza.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «ufficiali o agenti di polizia giudiziaria possono essere solo i soggetti indicati all'art. 57, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, nonché quelli ai quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'art. 55 del medesimo codice, aggiungendo che le fonti da ultimo richiamate non possono che essere statali» (di recente, sentenza n. 8 del 2017).

È infatti solo il legislatore statale che può individuare quali siano gli specifici compiti di vigilanza che consentono di qualificare gli operatori ad essi preposti quali agenti di polizia giudiziaria.

Ciò che ha fatto il legislatore con il citato art. 57 cod. proc. pen., che dispone che «Sono agenti di polizia giudiziaria: b) “nell’ambito territoriale dell’ente di appartenenza, le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio», nonché con l’art. 5, comma 1, della legge n. 65 del 1986, là dove dispone che «Il personale che svolge servizio di polizia municipale, nell’ambito territoriale dell’ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, esercita anche: a) funzioni di polizia giudiziaria [...]».

Di tale competenza esclusiva statale è, d’altronde, consapevole il legislatore regionale, che all’art. 9, comma 7, della legge reg. Veneto n. 19 del 2015, espressamente richiamato dalla disposizione impugnata, ha statuito che «Nelle more di un intervento statale, al fine di garantire il mantenimento della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria e conseguentemente assicurare un efficiente controllo sul territorio, il personale addetto allo svolgimento delle funzioni di polizia amministrativa provinciale di cui all’articolo 2 comma 1, rimane inserito nelle dotazioni organiche delle province e della Città metropolitana di Venezia, con oneri a carico della Regione».

Alla luce del richiamato percorso interpretativo, pertanto, devono essere respinti i dubbi di legittimità costituzionale proposti nei confronti dell’art. 6, comma 5, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, con il ricorso indicato in epigrafe.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, altresì, l’art. 20 della citata legge regionale n. 30 del 2016, il quale, introducendo il comma 3-bis nell’art. 12 della legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37 (Istituzione dell’Agenzia veneta per l’innovazione nel settore primario), stabilisce che i dirigenti e i dipendenti della neoistituita Agenzia veneta per l’innovazione nel settore primario, ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza, «mantengono l’iscrizione all’INPS Gestione Dipendenti Pubblici - ex Gestione INPDAP – ex Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali».

Il ricorrente sostiene che la disposizione impugnata, in quanto prevede che il personale dell’Agenzia, inquadrato nella contrattazione collettiva delle aziende municipalizzate di igiene ambientale mantenga invece l’iscrizione alla speciale gestione dell’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) per i dipendenti pubblici, già iscritti all’Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell’amministrazione pubblica (INPDAP) e alla Cassa pensioni dipendenti enti locali, incida in modo diretto sulle modalità di iscrizione previdenziale e sugli oneri che il trattamento previdenziale dei dipendenti dell’Agenzia comporta sul bilancio dell’INPS, invadendo la competenza statale esclusiva in materia di previdenza sociale, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera o), Cost.

3.1.– La questione è fondata.

La disposizione inserisce, come si è già ricordato, il comma 3-bis nell’art. 12 della legge reg. Veneto n. 37 del 2014.

Quest’ultima ha istituito l’Agenzia veneta per l’innovazione nel settore primario, chiamata a svolgere attività di «supporto alla Giunta regionale nell’ambito delle politiche che riguardano i settori agricolo, agroalimentare, forestale e della pesca» (art. 2), configurata dall’art. 1 della medesima legge regionale come «ente pubblico economico strumentale della Regione del Veneto, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia amministrativa, organizzativa, contabile e patrimoniale».

L’Agenzia è, peraltro, subentrata nei rapporti giuridici attivi e passivi dell’Azienda regionale Veneto Agricoltura di cui si è disposta (al comma 2 del medesimo art. 1) la soppressione e la messa in liquidazione.

Il comma 3 del medesimo art. 12 prescrive che «Ai dirigenti e dipendenti dell’Agenzia si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro delle aziende municipalizzate di igiene ambientale», che configura il rapporto di lavoro in termini privatistici.

Con l'impugnato art. 20 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016 il legislatore regionale – come si legge nei lavori preparatori – al fine di «evitare l'attrazione dell'Agenzia ad [sic!] un inquadramento in regime previdenziale e di quiescenza di tipo privatistico da parte dell'INPS, con correlato aumento del carico contributivo» (Relazione unificata sui progetti di legge n. 194, n. 195 e n. 196, d'iniziativa della Giunta regionale, Consiglio regionale del Veneto, Prima Commissione consiliare permanente, seduta 1° dicembre 2016, n. 63), è espressamente intervenuto a definire il trattamento di previdenza e di quiescenza dei suddetti dirigenti e dipendenti, stabilendo che essi «mantengono l'iscrizione all'INPS Gestione Dipendenti Pubblici - ex Gestione INPDAP - ex Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali».

Si tratta di una disciplina che incide palesemente ed esclusivamente sulla materia della «previdenza sociale» di cui alla lettera o) del secondo comma dell'art. 117 Cost., materia che è preclusa al legislatore regionale.

L'argomento della difesa della Regione, secondo cui la norma regionale impugnata si limiterebbe ad esplicitare la disciplina previdenziale corrente, senza produrre effetti innovativi sull'ordinamento, quand'anche fondato, alla luce del regime previdenziale introdotto dall'art. 21, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, non varrebbe comunque a consentire l'esercizio da parte della Regione della funzione legislativa in materia, assegnata a titolo esclusivo al legislatore statale (da ultimo, sentenza n. 38 del 2018).

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 5, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Silvana SCIARRA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2018.

Sentenza: 21 febbraio 2018, n. 83

Materia: Tutela della concorrenza

Parametri invocati: artt. 3, 41, 117, primo comma (quest'ultimo in relazione agli artt. 49, 56, 106 e 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)), 117, secondo comma, lettera e), e 120 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 79, comma 1, e 83, comma 1, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017).

Esito:

- 1) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 1, della legge in oggetto;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 79, comma 1, della medesima legge;
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, della medesima legge, limitatamente alle parole "aventi sede operativa in Veneto";

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'art. 79, comma 1, della legge in oggetto stabilisce, in deroga all'art. 20 del d.P.R. 28 luglio 2000, n. 314 (Regolamento per la semplificazione del procedimento recante la disciplina del procedimento relativo agli interventi a favore dell'imprenditoria femminile), che non si procede alla revoca e al recupero degli aiuti previsti in favore dell'imprenditoria femminile, anche quando siano venuti meno i presupposti per la loro erogazione.

Per il ricorrente tale norma violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in quanto, prevedendo misure che presentano le caratteristiche degli aiuti di Stato, le stesse avrebbero dovute essere notificate alla Commissione europea alla quale compete l'esame della compatibilità con il mercato interno dei regimi di aiuti esistenti negli Stati nazionali. Inoltre, il mancato recupero delle risorse pubbliche erogate non sarebbe giustificato da alcuna concreta utilità di sviluppo economico. Pertanto ne sarebbe falsata, o minaccerebbe di esserne falsata, la concorrenza.

In secondo luogo, tale disposizione, concernendo la revoca di agevolazioni e incentivi, riguarderebbe la materia di competenza legislativa statale esclusiva della "tutela della concorrenza" e si porrebbe dunque in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

La Corte costituzionale, mancando la piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato (nella seconda manca, infatti, la menzione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione e dei parametri comunitari interposti che non risultano peraltro identificabili) ha ritenuto inammissibile la prima questione di legittimità costituzionale dell'articolo 79, comma 1, sollevata in relazione all'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex plurimis: sentenze n. 265 e n. 1 del 2016, n. 250 e n. 153 del 2015)

Nel merito, ha invece ritenuto sussistere la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La Corte è infatti costante nell'affermare che la nozione di «concorrenza» di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., riflette quella operante in ambito europeo (sentenze n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010) e ciò vale anche quando essa abbia riguardo al mercato di ambito nazionale o locale.

Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, volte a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, dirette a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza "nel mercato"), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza "per il mercato").

In questa seconda accezione, vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenze n. 299 del 2012 e n. 401 del 2007).

In considerazione di ciò, la disciplina delle deroghe al divieto di aiuti pubblici, compatibili con il mercato interno, rientra nell'accezione dinamica di concorrenza la quale contempla le misure pubbliche dirette a ridurre squilibri e a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali.

Secondo la Corte, sarebbe significativa anche la sistematica del TFUE che inserisce la disciplina degli aiuti concessi dagli Stati, all'interno del Titolo VII, al Capo I, rubricato "Regole di concorrenza" (sentenza n. 14 del 2004).

La Corte fa presente che, sebbene le materie interessate dai finanziamenti (commercio, agricoltura, turismo, industria) siano materie di competenza regionale, l'intervento dello Stato si giustifica quando, per l'accessibilità a tutti gli operatori e per l'impatto complessivo, è idoneo ad incidere sull'equilibrio economico generale (sentenze n. 63 del 2008 e n. 14 del 2004).

Sono, invece, a suo giudizio, oggetto della competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni "gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale", tali da non ostacolare la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (sentenza n. 14 del 2004).

Entro questi limiti, anche le regioni, nell'esercizio delle loro attribuzioni, possono intervenire con misure di aiuto calibrate sul proprio ambito territoriale per incentivarne lo sviluppo economico, purché coerenti con la disciplina europea sugli aiuti di Stato (sentenza n. 217 del 2012; da ultimo, anche sentenza n. 98 del 2017).

Nel caso in esame, la legge 25 febbraio 1992, n. 215 (Azioni positive per l'imprenditoria femminile), le cui previsioni sono confluite nel Codice delle pari opportunità tra uomo e donna (dlgs.198/06) prevede contributi in conto capitale per l'acquisizione di impianti e servizi volti a favorire lo sviluppo dell'imprenditoria femminile.

In considerazione della finalità perseguita, lo strumento normativo nazionale citato deve essere ricondotto alla materia "tutela della concorrenza", intesa nell'anzidetto profilo dinamico e promozionale.

Dato dunque che la tutela della concorrenza, come la Corte ha sempre affermato, costituisce, per la sua natura trasversale, un limite alla competenza concorrente o residuale delle regioni (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012; da ultimo, sentenza n. 165 del 2014), essa conclude nel senso che era precluso alla Regione Veneto derogare alla regola statale (art. 20 d.p.r. 314/2000) che prevede che le agevolazioni concesse debbano essere revocate qualora venga meno uno o più dei requisiti prescritti.

Per quanto concerne, invece, l'impugnazione dell'art. 83, comma 1, tale norma si inquadra nel sistema degli interventi di sostegno pubblico per lo sviluppo delle piccole e medie imprese (PMI), con specifico riguardo alle garanzie prestate per favorire l'accesso delle PMI alle fonti finanziarie.

Il comma 1 prevede che, tenuto conto dell'operatività del fondo regionale di garanzia istituito dalla legge della Regione Veneto 19/2004, la Giunta regionale è autorizzata ad avviare le procedure per limitare, nel territorio della Regione del Veneto, l'intervento del fondo di garanzia

istituito presso il Mediocredito Centrale Spa (art. 2, c. 100, lett. a) L. 662/1996) alla sola controgaranzia delle garanzie emesse a favore delle PMI dal predetto fondo regionale e dai cosiddetti confidi «aventi sede operativa in Veneto».

Tale Fondo è stato istituito al fine di garantire una parziale assicurazione ai crediti concessi dagli istituti di credito a favore delle PMI.

Il ricorrente impugna la parte del comma 1 che circoscrive l'intervento in controgaranzia del Fondo di Garanzia del Mediocredito Centrale alle sole garanzie rilasciate dai Confidi aventi sede operativa in Veneto, ritenendo che ciò determini una discriminazione tra imprese (i confidi) sulla base di un elemento di localizzazione territoriale, in violazione di una molteplicità di parametri: l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 49, 56 e 106 TFUE, in tema di libertà di stabilimento, di libera prestazione dei servizi e di rimozione delle posizioni di esclusiva o, comunque, di diritti speciali non necessari allo svolgimento dei compiti delle imprese; l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza; gli artt. 3 e 120 Cost., per lesione del principio di uguaglianza e di libertà di circolazione; l'art. 41 Cost., per lesione della libertà di iniziativa economica.

Nel merito, la Corte ha ritenuto tali questioni fondate.

A suo giudizio, la norma impugnata è idonea a determinare una discriminazione tra imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale (la sede operativa in Veneto) che frappone barriere di carattere protezionistico alla prestazione di servizi in un determinato ambito territoriale da parte di imprenditori privi del requisito legislativamente richiesto, creando il rischio di una compartimentazione regionale del mercato.

Essa ha ripetutamente affermato che, discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale, contrasta con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. nonché con il principio ex art. 120, primo comma, Cost., secondo il quale la Regione non può adottare provvedimenti che ostacolino la libera circolazione di persone e cose fra le regioni e non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare, in qualunque parte del territorio nazionale, la loro professione, impiego o lavoro (ex plurimis, sentenze n. 391 del 2008 e n. 207 del 2001).

Da ciò deriva, dunque, il divieto, per i legislatori regionali, di prevedere ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio territorio, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell'Unione europea)» (sentenze n. 64 del 2007 e n. 440 del 2006).

Inoltre, a suo giudizio, tali barriere «protezionistiche» di natura territoriale comportano una limitazione della libertà di iniziativa economica, violando anche il principio di cui all'art. 41 Cost. (sentenze n. 124 del 2010, n. 391 del 2008 e n. 64 del 2007).

In aggiunta a ciò, le norme introduttive di barriere all'ingresso, tali da alterare la concorrenza tra imprenditori, violano anche l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo in tema di diritto di stabilimento ex art. 49 TFUE e di tutela della concorrenza (sentenza n. 340 del 2010). I

Il principio è stato ribadito con specifico riguardo a disposizioni regionali che, prevedendo requisiti territoriali per l'iscrizione di imprenditori in ruoli tenuti da enti pubblici, favorivano i richiedenti già da tempo localizzati nel territorio regionale, con ciò violando anche il principio di non discriminazione (sentenze n. 339 e n. 213 del 2011), sotteso alla previsione dell'art. 49 del TFUE (sentenze n. 340 e n. 180 del 2010 e n. 264 del 2013).

L'illegittimità dell'art. 83, comma 1, è stata pertanto dichiarata limitatamente alle parole «aventi sede operativa in Veneto».

La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., è stata ritenuta assorbita.

Disposizioni in materia di impresa (agevolazioni concesse all'imprenditoria femminile: esclusione della revoca e del recupero anche quando siano ne siano venuti meno i presupposti) e banca (Fondo di garanzia costituito presso il Mediocredito Centrale spa: intervento in controgaranzia limitato ai soli Confidi aventi sede operativa in

Veneto). - Legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), artt. 79, comma 1, e 83, comma 1. - (T-180083) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.17 del 26-4-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 79, comma 1, e 83 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio - 2 marzo 2017, depositato in cancelleria il 7 marzo 2017 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nella udienza pubblica del 20 febbraio 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 79, comma 1, e 83 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017).

Resta riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal ricorrente.

1.1.– L'art. 79, comma 1, – stabilendo, in deroga all'art. 20 del d.P.R. 28 luglio 2000, n. 314 (Regolamento per la semplificazione del procedimento recante la disciplina del procedimento relativo agli interventi a favore dell'imprenditoria femminile), che non si procede alla revoca e al recupero degli aiuti previsti in favore dell'imprenditoria femminile, anche quando siano venuti meno i presupposti per la loro erogazione – si esporrebbe a due censure di legittimità costituzionale.

La norma impugnata violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, in quanto: prevedendo misure che presentano le caratteristiche degli aiuti di Stato, le stesse avrebbero dovute essere notificate alla Commissione europea, cui sola competerebbe l'esame della compatibilità con il mercato interno dei regimi di aiuti esistenti negli Stati nazionali; per di più, il mancato recupero delle risorse pubbliche erogate, il cui pagamento è reso irrevocabile anche quando se ne sia constatata la mancata utilizzazione specifica, non sarebbe giustificato da alcuna concreta utilità di sviluppo economico, con il risultato che ne sarebbe falsata, o minaccerebbe di esserne falsata, la concorrenza.

Sotto altro profilo, le disposizioni censurate, vertendo sulla revoca di agevolazioni e incentivi, riguarderebbero la materia di competenza legislativa statale esclusiva di «tutela della concorrenza», ponendosi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

1.2.– In via pregiudiziale, si deve osservare che nella delibera del Consiglio dei ministri, che richiama la relazione ministeriale allegata, non si fa menzione dell’art. 117, primo comma, Cost., e dei parametri comunitari interposti, né essi sono identificabili alla luce delle ragioni espresse (sentenze n. 228 del 2017 e n. 270 del 2017).

I principi in materia di concorrenza vengono infatti evocati solo in relazione all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Cosicché, difettando la necessaria piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l’ha autorizzato, la prima questione di legittimità costituzionale in riferimento agli indicati parametri è inammissibile (ex plurimis: sentenze n. 265 e n. 1 del 2016, n. 250 e n. 153 del 2015).

1.3.– Nel merito, sussiste la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La giurisprudenza di questa Corte è costante nell’affermare che la nozione di «concorrenza» di cui al secondo comma, lettera e), dell’art. 117 Cost., non può non riflettere quella operante in ambito europeo (sentenze n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010) e ciò vale anche quando essa abbia riguardo al mercato di ambito nazionale o locale.

Essa comprende, pertanto in ogni caso, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, dirette a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”).

In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell’area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenze n. 299 del 2012 e n. 401 del 2007).

Su queste basi, la disciplina degli aiuti pubblici – o meglio delle deroghe al divieto di aiuti pubblici, compatibili con il mercato interno – rientra nell’accezione dinamica di concorrenza, la quale contempla, come detto, le misure pubbliche dirette a ridurre squilibri e a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali.

Non è priva di valore interpretativo la sistematica del TFUE, che inserisce la disciplina degli aiuti concessi dagli Stati all’interno del Titolo VII, al Capo I, rubricato «Regole di concorrenza» (sentenza n. 14 del 2004).

Il riconoscimento che la tutela della concorrenza non esclude interventi promozionali dello Stato deve raccordarsi con lo schema di riparto delle competenze legislative fissato dall’art. 117 Cost.

Le materie interessate dai finanziamenti possono infatti corrispondere a molteplici settori (ad esempio, il commercio, l’agricoltura, il turismo, l’industria) nei quali operano le imprese in difficoltà che siano beneficiarie dei medesimi, riconducibili a materie di competenza regionale.

In tale quadro, l’intervento dello Stato si giustifica quando, per l’accessibilità a tutti gli operatori e per l’impatto complessivo, è idoneo ad incidere sull’equilibrio economico generale (sentenze n. 63 del 2008 e n. 14 del 2004).

Appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni «gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale», tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni e da non limitare l’esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (sentenza n. 14 del 2004).

Entro questi limiti, anche le regioni, nell’esercizio delle loro attribuzioni, possono intervenire con misure di aiuto calibrate sul proprio ambito territoriale per incentivarne lo sviluppo economico, purché coerenti con la disciplina del diritto dell’Unione europea sugli aiuti di Stato (sentenza n. 217 del 2012; da ultimo, anche sentenza n. 98 del 2017).

1.4.– Nel caso di specie, la legge 25 febbraio 1992, n. 215 (Azioni positive per l’imprenditoria femminile) – le cui previsioni sono nel frattempo confluite negli artt. 52-55 del decreto legislativo

11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246) – prevede misure di agevolazione economica, consistenti in contributi in conto capitale per l'acquisizione di impianti e servizi che vogliono favorire lo sviluppo dell'imprenditoria femminile, promuovendone la presenza anche nei comparti più innovativi dei diversi settori produttivi.

L'intervento statale è dunque diretto a sostenere il livello degli investimenti (che si assume non ottimale) di una particolare categoria di operatori professionali, accrescendo in tal modo la competitività complessiva del sistema.

La finalità di stimolare l'espansione in tutti i segmenti di mercato delle imprese a conduzione o a prevalente partecipazione femminile, e l'ammontare delle risorse impiegate rappresentano sicuri elementi sintomatici del livello nazionale dello strumento normativo in esame, che deve essere pertanto ricondotto alla materia «tutela della concorrenza», intesa nell'anzidetto profilo dinamico e promozionale.

Tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di competenza concorrente o residuale (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012; da ultimo, sentenza n. 165 del 2014), si deve concludere nel senso che era precluso alla Regione Veneto di introdurre una disciplina derogatoria della regola statale – dettata dall'art. 20 del d.P.R. n. 314 del 2000 – secondo cui le agevolazioni concesse devono essere revocate in seguito al venir meno di uno o più dei requisiti prescritti.

2.– Si passa ora ad esaminare l'impugnazione dell'art. 83 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016.

La norma impugnata si inquadra nel sistema degli interventi di sostegno pubblico per lo sviluppo delle piccole e medie imprese (PMI), con specifico riguardo alle garanzie prestate per favorire l'accesso delle PMI alle fonti finanziarie.

Al comma 1, la disposizione prevede che, tenuto conto dell'operatività del fondo regionale di garanzia istituito dalla legge della Regione Veneto 13 agosto 2004, n. 19 (Interventi di ingegneria finanziaria per il sostegno e lo sviluppo delle piccole e medie imprese), la Giunta regionale «è autorizzata ad avviare le procedure per limitare nel territorio della Regione del Veneto» l'intervento del fondo di garanzia – istituito dall'art. 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) «presso il Mediocredito Centrale Spa allo scopo di assicurare una parziale assicurazione ai crediti concessi dagli istituti di credito a favore delle piccole e medie imprese» – alla sola controgaranzia delle garanzie emesse a favore delle PMI dal predetto fondo regionale e dai consorzi di garanzia collettiva dei fidi (cosiddetti “confidi”) «aventi sede operativa in Veneto».

A tale previsione si correla quella del comma 2, secondo il quale «la limitazione dell'intervento del fondo di garanzia di cui al comma 1 è richiesta in via sperimentale per un periodo massimo di anni due e per operazioni di importo fino a 100.000,00 euro e potrà conformarsi alle evoluzioni della normativa che regola il funzionamento del fondo di garanzia di cui all'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge n. 662 del 1996».

La norma autorizza la Giunta regionale «ad avviare le procedure ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera r), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112», recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59».

Questa disposizione, oltre a prevedere che «sono conservate allo Stato le funzioni amministrative concernenti la gestione del fondo di garanzia» istituito dalla legge n. 662 del 1996, affida alla Conferenza unificata il potere di individuare, «tenuto conto dell'esistenza di fondi regionali di garanzia, le regioni sul cui territorio il fondo limita il proprio intervento alla controgaranzia dei predetti fondi regionali e dei consorzi di garanzia collettiva fidi ».

Il legislatore presuppone che i sistemi regionali costituiti dai fondi regionali di garanzia a favore delle PMI, ove esistenti, e dai confidi possano avere caratteristiche tali da giustificare la limitazione dell'intervento del fondo statale alla sola controgaranzia, che opera come una garanzia di secondo livello prestata a favore dei garanti.

Pertanto, nei territori regionali individuati dalla Conferenza unificata sono esclusi gli interventi del fondo statale di immediato sostegno alle PMI, quali la garanzia diretta e la cogaranzia.

Il ricorrente concentra l'impugnazione sulla parte del comma 1 che « circoscrive l'intervento in controgaranzia del Fondo di Garanzia del Mediocredito Centrale alle sole garanzie rilasciate dai Confidi aventi sede operativa in Veneto», ritenendo che ciò determini una discriminazione tra imprese (i confidi) sulla base di un elemento di localizzazione territoriale, in violazione di plurimi parametri: l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49, 56 e 106 TFUE, in tema di libertà di stabilimento, di libera prestazione dei servizi e di rimozione delle posizioni di esclusiva o, comunque, di diritti speciali non necessari allo svolgimento dei compiti delle imprese; l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza; gli artt. 3 e 120 Cost., per lesione del principio di uguaglianza e di libertà di circolazione; l'art. 41 Cost., per lesione della libertà di iniziativa economica.

2.1.– La Regione Veneto eccepisce preliminarmente l'inammissibilità delle questioni sotto due profili, dei quali va esaminato per primo, per priorità logico-giuridica, quello relativo alla concreta mancanza di lesività della norma impugnata.

La Regione sostiene che l'art. 83 non avrebbe un contenuto precettivo idoneo a ledere la concorrenza, né qualsivoglia altro ambito materiale di competenza dello Stato o parametro costituzionale, in quanto si limiterebbe ad autorizzare la Giunta regionale ad avviare presso la Conferenza unificata la procedura di individuazione del Veneto quale Regione sul cui territorio il fondo di garanzia limita il proprio intervento alla controgaranzia dei fondi regionali e dei confidi.

Si tratterebbe, dunque, di un atto di indirizzo politico avente la veste formale di legge, con il quale il Consiglio regionale avrebbe esercitato la propria potestà di impulso, autorizzando la Giunta ad avviare un procedimento amministrativo già previsto e disciplinato dalla legge statale.

La competenza dello Stato non subirebbe alcuna invasione e potrebbe essere liberamente esercitata attraverso l'organo individuato dal d.lgs. n. 112 del 1998 (la Conferenza unificata), senza condizionamenti derivanti dalla legge regionale, che produce i propri effetti solo nei riguardi della Giunta.

L'eccezione non è fondata.

La norma impugnata non ha una funzione meramente ricognitiva, né è comunque priva di portata precettiva (sentenze n. 63 del 2016, n. 254 e n. 77 del 2015, n. 230 del 2013, n. 346 e n. 52 del 2010, n. 401 del 2007), se non altro perché vincola la Giunta a formulare la propria richiesta alla Conferenza unificata nei termini in essa previsti e quindi circoscrivendo ai confidi aventi sede operativa nel Veneto l'auspicata limitazione dell'intervento del fondo di garanzia.

Ne consegue che la dedotta mancanza di lesività della previsione non incide sulla ammissibilità delle questioni.

In secondo luogo, viene eccepita l'insufficienza della motivazione quanto alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i principi comunitari in materia di concorrenza. Secondo la Regione, il ricorrente non avrebbe prospettato in modo adeguato e specifico i motivi di illegittimità costituzionale della norma impugnata, essendosi limitato a rinviare per relationem al contenuto di alcune decisioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) su fattispecie diverse da quella in esame, né avrebbe precisato le ragioni per le quali la disposizione regionale violerebbe i principi del diritto comunitario indirettamente evocati quali parametri di costituzionalità.

Nemmeno tale eccezione è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la motivazione per relationem è lesiva del principio di autosufficienza dell'atto introduttivo del giudizio (sentenza n. 40 del 2007), quando «una censura sia sviluppata in atti diversi dal ricorso o dall'ordinanza in cui essa è contenuta (come nel caso di motivazione con rinvio ad altro ricorso – sentenza n. 40 del 2007 – o ad altra ordinanza di rimessione: ex plurimis, sentenze n. 197 e n. 143 del 2010)» (sentenza n. 68 del 2011).

Nel presente giudizio, invece, il ricorrente ha richiamato specificamente, nel corpo della motivazione, le ragioni esposte in alcune decisioni dell'AGCM relative a provvedimenti

amministrativi ritenuti in contrasto con i principi comunitari a tutela della concorrenza, perché discriminanti i confidi su base territoriale, e ne ha affermato la pertinenza al caso in esame, sottolineando le analogie di detti atti con la previsione regionale nella parte in cui questa richiederebbe il requisito della sede operativa dei confidi nel Veneto.

Le motivazioni addotte a sostegno della censura di violazione dei principi comunitari superano pertanto la soglia minima di chiarezza e di completezza alla quale è subordinata l'ammissibilità delle impugnazioni in via principale.

2.2.– Nel merito le questioni sono fondate.

Come già accennato, l'autorizzazione disposta ex lege vincola la Giunta regionale ad avviare il procedimento amministrativo previsto dall'art. 18, comma 1, lettera r), del d.lgs. n. 112 del 1998 con esclusivo riferimento alle garanzie emesse a favore delle PMI dai confidi «aventi sede operativa in Veneto», oltre che a quelle emesse dal fondo regionale di garanzia.

La norma, dunque, pur non causando direttamente l'effetto anticompetitivo lamentato dal ricorrente, è comunque finalizzata, attraverso la richiesta della Giunta regionale alla Conferenza unificata, a delimitare nel territorio veneto la platea dei confidi destinatari dell'intervento in controgaranzia del fondo.

Si deve dunque esaminare se tale delimitazione sia in contrasto con i predetti parametri.

L'art. 13, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, definisce i confidi come « i consorzi con attività esterna, le società cooperative, le società consortili per azioni, a responsabilità limitata o cooperative, che svolgono l'attività di garanzia collettiva dei fidi», per tale intendendosi «l'utilizzazione di risorse provenienti in tutto o in parte dalle imprese consorziate o socie per la prestazione mutualistica e imprenditoriale di garanzie volte a favorirne il finanziamento da parte delle banche e degli altri soggetti operanti nel settore finanziario».

Se l'intervento del fondo di garanzia fosse limitato, nel territorio della Regione Veneto, alla controgaranzia delle garanzie prestate dai soli confidi «aventi sede operativa in Veneto» (oltre che dal fondo regionale), come previsto nella norma regionale censurata, i confidi privi di tale requisito ma intenzionati a fornire garanzie in favore delle PMI operanti in quel territorio non potrebbero beneficiare dell'intervento in controgaranzia del fondo statale.

La norma impugnata è idonea a determinare pertanto una discriminazione tra imprese sulla base di un mero elemento di localizzazione territoriale (la sede operativa in Veneto), atto a frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione di servizi in un determinato ambito territoriale da parte di imprenditori privi del requisito legislativamente richiesto, creando il rischio di una compartimentazione regionale del mercato.

Non depone in senso contrario la considerazione che la Conferenza unificata individua le regioni sul cui territorio il fondo limita il proprio intervento alla sola controgaranzia, in ragione delle caratteristiche dei sistemi regionali di garanzia a favore delle PMI.

Se è vero che tali caratteristiche orientano, in base alla legge, la scelta della Conferenza unificata, esse non giustificano tuttavia in alcun modo l'ulteriore restrizione dell'attività di controgaranzia del fondo ai soli confidi aventi sede operativa nella regione.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale contrasta con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nonché con il principio ex art. 120, primo comma, Cost., a tenore del quale la Regione «non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni» e «non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro» (ex plurimis, sentenze n. 391 del 2008 e n. 207 del 2001).

Da tali principi consegue «il divieto per i legislatori regionali di frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in

base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell'Unione europea)» (sentenze n. 64 del 2007 e n. 440 del 2006).

Inoltre, norme che impongono barriere “protezionistiche” di natura territoriale si traducono altresì in una limitazione della libertà di iniziativa economica, violando anche il principio di cui all'art. 41 Cost. (sentenze n. 124 del 2010, n. 391 del 2008 e n. 64 del 2007).

Questa Corte ha poi avuto modo di affermare che norme introduttive di barriere all'ingresso, tali da alterare la concorrenza tra imprenditori, violano l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo in tema di diritto di stabilimento ex art. 49 TFUE e di tutela della concorrenza (sentenza n. 340 del 2010).

Il principio è stato ribadito con specifico riguardo a disposizioni regionali che, prevedendo requisiti territoriali per l'iscrizione di imprenditori in ruoli tenuti da enti pubblici, favorivano «i richiedenti già da tempo localizzati nel territorio regionale, con ciò violando anche il principio di parità di trattamento (id est di non discriminazione: sentenze n. 339 e n. 213 del 2011), sotteso alla previsione dell'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in tema di libertà di stabilimento (sentenze n. 340 e n. 180 del 2010)» (sentenza n. 264 del 2013).

2.3.– Va dunque dichiarata l'illegittimità dell'art. 83, comma 1, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, limitatamente alle parole «aventi sede operativa in Veneto».

La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., rimane assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 79, comma 1, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, limitatamente alle parole «aventi sede operativa in Veneto».

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 1, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2018.

Sentenza: 20 marzo 2018, n. 87

Materia: diritto allo studio; coordinamento della finanza pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 3, 5, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119, 120 della Costituzione

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 1, commi 269, 270, 271, 272, 275 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 269, 270, 272, della legge 11 dicembre 2016, n. 232;

2) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 271, della l. 232/2016, nella parte in cui prevede che il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca che determina i fabbisogni finanziari regionali è adottato "previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, che si esprime entro sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto può essere comunque adottato", anziché "previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano";

3) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 275, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui prevede che la "Fondazione Articolo 34", entro il 30 aprile di ogni anno, bandisce almeno 400 borse di studio nazionali "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano", anziché "d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano".

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi:

La Regione Veneto propone questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 1, commi 269, 270, 271, 272 e 275 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), denunciando il mancato rispetto degli artt. 3, 5, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione.

La ricorrente propone tre ordini di censure.

La prima attiene all'incerta legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 269, 270 e 272, che dispone, allo scopo di coordinare la finanza pubblica ed entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge in questione, la creazione di un unico ente per l'erogazione dei servizi per il diritto allo studio, con attribuzione diretta al bilancio di tale ente delle risorse del fondo integrativo statale per la concessione delle borse di studio previste dal d.lgs. n.68/2012.

La Regione Veneto lamenta la violazione, da parte di tali disposizioni, degli artt. 117, terzo comma e 119 della Costituzione, ritenendo che le stesse introdurrebbero una precisa norma di dettaglio, senza limitarsi alla determinazione di un limite di spesa o di obiettivi generali di risparmio.

Esse contrasterebbero altresì con i principi di ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa ex artt. 3 e 97 della Costituzione, non essendo in alcun modo previsto il coinvolgimento delle Regioni ed incidendo tuttavia direttamente sulle competenze residuali

regionali nelle materie di organizzazione amministrativa regionale e diritto allo studio.

Violerebbero quindi gli artt. 117, quarto comma, e 118 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione ex artt. 5 e 120 della Costituzione.

In secondo luogo, la ricorrente contesta la legittimità dell'art. 1, comma 271, della l. 232/2016; esso prevede, ai fini della ripartizione delle risorse del fondo integrativo statale per la concessione delle borse di studio, che i fabbisogni finanziari regionali vengano stabiliti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Conferenza Stato-Regioni, in seguito adottato in data 11 ottobre 2017.

Secondo la Regione Veneto la disposizione in questione non sarebbe rispettosa dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione e del principio di leale collaborazione: essa si limita infatti a prevedere un semplice parere, invece di un'apposita intesa, sul decreto interministeriale che stabilisce i fabbisogni finanziari regionali, nonostante esso intervenga in una materia di competenza regionale.

Infine la Regione Veneto sostiene la violazione degli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 1, comma 275, della l. 232/2016, ai sensi del quale l'erogazione di borse di studio nazionali è affidata alla "Fondazione Art. 34", asserendo che la disciplina della modalità di erogazione dovrebbe prevedere l'intesa con le Regioni.

La Corte giudica fondate le questioni di legittimità proposte con riferimento all'art. 1, commi 269, 270 e 272 della legge n. 232/2016. Chiarisce innanzitutto che le norme impugnate incidono in modo significativo sulle Regioni ed in particolare in ambiti di competenza legislativa regionale, quali l'organizzazione amministrativa delle Regioni, le quali sono obbligate ad organizzare il sistema di erogazione dei servizi di diritto allo studio tramite un unico ente.

Ricorda poi che, come già chiarito da una precedente giurisprudenza (sentenze nn. 203/202, 125 e 188/2017), l'autoqualificazione operata dal legislatore, il quale al comma 270 definisce il vincolo posto come un principio di coordinamento della finanza pubblica, non è vincolante e che pertanto, per individuare l'ambito di competenza, è necessario considerare l'oggetto e la disciplina delle disposizioni stesse, tenendo presente la loro ratio e tralasciando eventuali effetti marginali e riflessi, così da individuare correttamente l'interesse tutelato.

Secondo il medesimo orientamento, inoltre, lo Stato può limitare, esclusivamente in via transitoria, l'autonomia di spesa degli enti, prevedendo solo un limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, lasciando libere le Regioni di allocare le risorse nei diversi ambiti e obiettivi di spesa.

La Corte ricorda di avere in passato interpretato estensivamente i principi in materia di coordinamento finanziario, riconducendo a tali principi anche misure recanti vincoli specifici per il contenimento della spesa di Regioni ed Enti locali (sentt. 237/2009 e 236/2013), a fronte di misure che non stabilivano il mezzo tramite il quale conseguire il risultato, fissando esclusivamente soglie ed obiettivi di riduzioni di costi o indicatori in base ai quali adottare interventi di riordino.

Inoltre, anche quando le competenze statali prevedevano interventi tesi alla razionalizzazione tramite la soppressione di enti, l'intreccio con le competenze regionali comportava la realizzazione di tali interventi a seguito di procedure concertate con le Regioni (sent. 261/2017).

Al contrario, nel caso di specie il legislatore ha introdotto una previsione puntuale e specifica, che non lascia margini di attuazione alle Regioni, senza essere tuttavia coesistente all'esigenza di razionalizzare l'erogazione dei servizi per il diritto allo studio ed esulando così dalla competenza statale relativa alla fissazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Secondo la Corte le disposizioni impugnate non sarebbero ascrivibili alla competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, parametro invocabile solo con riferimento a prestazioni specifiche, delle quali le norme

statali definiscono il livello essenziale di erogazione (sent. 10/2010).

Non sono riconducibili pertanto alla legittimazione statale le disposizioni che non determinano alcun livello di prestazione ma incidono in modo diretto sull'assetto organizzativo o gestorio spettante alle Regioni e rientrante nella competenza legislativa regionale, le quali devono individuare standard organizzativi e qualitativi degli enti operanti nei servizi educativi e di istruzione (sent. 284/2016).

L'imposizione di una determinata forma organizzativa per l'erogazione di un diritto sociale esula dalla potestà esclusiva statale e pertanto i commi 269, 270 e 272 dell'art.1 della l. 232/2016 devono reputarsi costituzionalmente illegittimi.

La Consulta ritiene fondata anche la seconda questione, proposta in relazione all'art. 1, comma 271 della legge sopra citata.

Esso disciplina un fondo destinato a garantire l'effettività del diritto allo studio; si è provveduto al riparto di tale fondo, che doveva essere effettuato in modo proporzionale ai bisogni finanziari delle Regioni, in base ai criteri stabiliti prima dall'art. 16 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 aprile 2001 e poi dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 7 agosto del 2017, adottato previa intesa con le Regioni.

Diversamente da quanto previsto per il riparto del fondo, la determinazione dei fabbisogni regionali, prodromica rispetto al riparto delle risorse del fondo statale, ai sensi dell'art. 1, comma 271, deve essere effettuata con il mero parere della Conferenza Stato-Regioni.

A questo proposito, la Corte afferma che spetta allo Stato evitare difformità a livello nazionale, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, nei regimi di assistenza agli utenti (sent. 192/2017).

Tuttavia, se la determinazione dei livelli essenziali di assistenza costituisce un obbligo del legislatore statale, la sua determinazione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni: è pertanto necessario un leale confronto tra Stato e Regioni su fabbisogni e costi che influenzano la spesa costituzionalmente necessaria, tenendo in considerazione fiscalità territoriale e intreccio di competenze statali e regionali (sent. 169/2017), confronto che può essere assicurato solo tramite un'intesa in sede di Conferenza Stato Regioni.

Risulta pertanto illegittimo l'art. 1, comma 271, della l. n. 232/2016 nella parte in cui prevede che il decreto interministeriale che determina i fabbisogni finanziari regionali sia adottato previo parere della Conferenza Stato-Regioni, anziché previa intesa con la Conferenza medesima. Infine, la Corte ritiene fondata anche l'ultima questione proposta e dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 275, della l. n. 232/2016, nella parte in cui prevede che la Fondazione Articolo 34 bandisca 400 borse di studio sentita la Conferenza Stato-Regioni, anziché d'intesa con la stessa.

Il giudice costituzionale rileva infatti la sostanziale disapplicazione della norma impugnata, in quanto la Fondazione non risulta ancora costituita e il decreto che avrebbe dovuto istituire la cabina di regia incaricata di attivare le procedure relative all'emanazione del bando non è stato ancora adottato.

Inoltre, la legge di bilancio del 2018 ha previsto un incremento di 20 milioni di euro a favore del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio a partire dal 2018, utilizzando anche parte delle risorse stanziare per attuare la disposizione impugnata e che verranno del tutto cancellate a decorrere dal 2020.

Anche in questo caso l'intervento legislativo non può ritenersi espressione del titolo di legittimazione di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

La potestà statale può permettere l'erogazione di provvidenze ai cittadini o la gestione di sovvenzioni direttamente da parte dello Stato in materia di competenza regionale quando ciò sia necessario per assicurare la tutela di soggetti che vantino un diritto inerente al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, che deve essere garantito uniformemente a livello nazionale (sentenza n. 10/2010).

Tali circostanze non risultano tuttavia presenti nel caso di specie, come dimostrato dall'evidente svuotamento dell'intervento legislativo in materia.

Anche in questo caso la fase amministrativa, che si conclude con l'erogazione delle borse di studio, vede la partecipazione delle Regioni limitata alla mera audizione in Conferenza Stato-Regioni; non sono pertanto rispettati i canoni di leale collaborazione richiesti ai fini della chiamata in sussidiarietà e individuati dalla giurisprudenza costante della Corte nello strumento dell'intesa (sent. 105/2017).

Bilancio e contabilità pubblica - Diritto allo studio - Istituzione da parte della Regione, di un unico ente erogatore dei servizi per il diritto allo studio - Attribuzione al bilancio di detto ente delle risorse del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio - Determinazione del fabbisogno finanziario regionale con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previo parere della Conferenza Stato-Regioni - Attribuzione alla «Fondazione Articolo 34», sentita la Conferenza Stato-Regioni, dell'erogazione di borse di studio nazionali a studenti meritevoli e privi di mezzi. - Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, commi 269, 270, 271, 272 e 275. - (T-180087) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.18 del 2-5-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 269, 270, 271, 272 e 275, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promosso con ricorso della Regione Veneto, notificato il 16 febbraio 2017, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2017 ed iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

L'esame di questa Corte è qui limitato alle questioni relative all'art. 1, commi 269, 270, 271, 272 e 275, della suddetta legge, promosse in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, restando riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dalla ricorrente.

1.1.– Un primo gruppo di questioni concerne l'art. 1, commi 269, 270 e 272, della legge n. 232 del 2016, ove si stabilisce che, per finalità di «coordinamento della finanza pubblica», le Regioni provvedano a creare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della stessa legge, un unico ente adibito all'erogazione dei servizi per il diritto allo studio, al bilancio del quale vengano direttamente attribuite le risorse del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio di cui all'art.

18 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, recante «Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettere a), secondo periodo, e d), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al comma 3, lettera f), e al comma 6».

Secondo la Regione Veneto, le disposizioni impugnate violerebbero gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., poiché non si limiterebbero a fissare un limite complessivo di spesa né obiettivi generali di risparmio, ma introdurrebbero una precisa norma di dettaglio.

Le disposizioni sarebbero altresì in contrasto con i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'azione amministrativa, di cui agli artt. 3 e 97 Cost., incidendo direttamente sulle competenze residuali delle Regioni in materia di «organizzazione amministrativa regionale» e di «diritto allo studio», violando così anche gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.

Da ultimo, verrebbe altresì lesa il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost, non essendo prevista alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni.

1.2.– Una seconda questione riguarda l'art. 1, comma 271, della legge n. 232 del 2016, che, ai fini del riparto delle risorse del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, prevede che i fabbisogni finanziari regionali siano determinati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (da qui: Conferenza Stato-Regioni).

Asserisce la parte ricorrente che la disposizione sarebbe lesiva dell'art. 117, quarto comma, Cost. e del principio di leale collaborazione, poiché, pur intervenendo su una competenza regionale residuale, quale il «diritto allo studio», prevedrebbe un semplice parere, anziché un'apposita intesa, sul decreto interministeriale che determina i fabbisogni finanziari regionali.

1.3.– Un'ultima questione è promossa in relazione all'art. 1, comma 275, della legge n. 232 del 2016, che affida l'erogazione di borse di studio nazionali alla «Fondazione Articolo 34», prevista al precedente comma 273, già «Fondazione per il merito», di cui all'art. 9, comma 3, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

La disposizione censurata lederebbe gli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, poiché, la disciplina delle modalità di erogazione dovrebbe necessariamente prevedere un adeguato coinvolgimento delle Regioni, segnatamente nella forma dell'intesa.

2.– Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per la non fondatezza del ricorso.

2.1.– In particolare, con riferimento alla prima questione, la creazione di un unico ente regionale di erogazione dei servizi per il diritto allo studio risponderebbe ad esigenze di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento e razionalizzazione della spesa, in conformità agli artt. 117, terzo comma, e 119, Cost., nonché alla necessità di garantire l'effettiva erogazione delle borse e a tutelare il diritto allo studio in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

2.2.– Riguardo alla seconda questione, invece, la previsione del parere della Conferenza Stato-Regioni costituirebbe un sufficiente strumento di raccordo, tenuto conto che la definizione dei fabbisogni finanziari delle Regioni sarebbe strettamente connessa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, materia ascritta alla competenza legislativa esclusiva statale.

2.3.– Infine, in relazione alla terza questione, rientrando l'erogazione di borse di studio nazionali nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, la previsione del parere della Conferenza Stato-Regioni dovrebbe ritenersi un sufficiente strumento di raccordo tra lo Stato e le Regioni.

3.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 269, 270 e 272, della legge n. 232 del 2016, sono fondate.

3.1.– Le disposizioni impugnate pongono un obbligo assai puntuale in capo alle Regioni, tenute ad organizzare il sistema di erogazione dei servizi di diritto allo studio attraverso un unico ente, salvo poter accedere ai modelli sperimentali di gestione previsti dall'art. 12 del d.lgs. n. 68 del 2012.

L'intervento legislativo incide, pertanto, su ambiti in cui può esercitarsi la competenza legislativa regionale, quali l'«organizzazione amministrativa della Regione» (sentenze n. 293 del 2012, n. 95 del 2008 e n. 387 del 2007) e il «diritto allo studio» (sentenze n. 2 del 2013, n. 61 del 2011, n. 299 e n. 134 del 2010, n. 50 del 2008, n. 300 e n. 33 del 2005).

Il comma 270 definisce il vincolo posto dal legislatore statale quale principio di coordinamento della finanza pubblica, idoneo a giustificare la compressione dell'autonomia regionale.

Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, tuttavia, l'autoqualificazione legislativa non è vincolante e, quindi, al fine d'individuare l'ambito di competenza su cui incidono le disposizioni «occorre fare riferimento all'oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro ratio e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato» (sentenza n. 203 del 2012; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 125 del 2017, n. 188 e n. 39 del 2014, n. 182 del 2011, n. 207 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 169 del 2007).

Secondo tale giurisprudenza, inoltre, lo Stato può imporre limitazioni all'autonomia di spesa degli enti, purché preveda solo un limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente – lasciando alle Regioni libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa – e le suddette limitazioni abbiano il carattere della transitorietà (ex plurimis, sentenze n. 43 del 2016, n. 156 del 2015, n. 23 del 2014, n. 236 del 2013, n. 139 del 2012, n. 159 del 2008, n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004).

È ben vero che questa Corte ha talvolta dato una lettura estensiva dei principi di coordinamento finanziario, a cui sono state ricondotte anche talune misure recanti vincoli specifici per il contenimento della spesa delle Regioni e degli enti locali, sovente in virtù del rapporto di coesistenza e di necessaria integrazione con i principi fondamentali.

È il caso, ad esempio, delle misure di razionalizzazione, anche mediante soppressione o accorpamento, di enti e agenzie (sentenza n. 236 del 2013) o degli interventi per la riduzione delle Comunità montane (sentenza n. 237 del 2009).

Tuttavia, si trattava pur sempre di misure che, sebbene potessero portare anche alla soppressione o fusione di enti, non stabilivano direttamente il mezzo attraverso cui conseguire il risultato, limitandosi a fissare soglie ed obiettivi di riduzione di costi, nonché a prevedere indicatori in base a cui adottare interventi di riordino.

Inoltre, anche quando le competenze statali prevedevano interventi tesi alla razionalizzazione mediante soppressione di enti, come nel caso delle camere di commercio, l'intreccio con le competenze regionali comportava che tali interventi fossero realizzati mediante procedure concertate con le Regioni (sentenza n. 261 del 2017).

Nel caso di specie, invece, richiamando generiche esigenze di razionalizzazione organizzativa, lo Stato ha previsto (e non in via transitoria) direttamente il modello organizzativo e gestorio a cui le Regioni sono tenute ad adeguarsi, cioè l'erogazione dei servizi di diritto allo studio attraverso un unico ente.

Si tratta di una previsione puntuale e specifica, che non lascia alcun margine di attuazione alle stesse Regioni (se non riguardo alla struttura organizzativa dell'ente), né si presenta coesistente all'esigenza di razionalizzare l'erogazione dei servizi per il diritto allo studio, esulando in tal modo dalla competenza statale attinente ai principi di coordinamento della finanza pubblica.

3.2.– Con particolare riferimento al diritto allo studio, trattandosi di un diritto sociale, non c'è dubbio che esso costituisca uno degli ambiti in cui lo Stato può esercitare la competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m).

Lo stesso d.lgs. n. 68 del 2012, d'altronde, prevede un sistema integrato di strumenti e servizi, in cui allo Stato spetta la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, mentre alle Regioni competono la disciplina e l'attivazione degli interventi volti a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale per il concreto esercizio di tale diritto, tra cui l'erogazione delle borse di studio.

Tuttavia, a differenza di quanto asserito dalla difesa statale, deve escludersi che le disposizioni impugnate siano ascrivibili alla potestà di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m). Siffatto parametro costituzionale, infatti, può essere invocato solo in relazione a specifiche prestazioni delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione (ex plurimis, sentenze n. 10 del 2010, n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005 e n. 423 del 2004).

In particolare, non possono ricondursi a tale titolo di legittimazione quelle disposizioni che non determinano alcun livello di prestazione, ma incidono direttamente sull'assetto organizzativo e gestorio demandato alla potestà legislativa delle Regioni, alle quali compete l'individuazione degli standard organizzativi e qualitativi degli enti operanti nel campo dei servizi educativi e di istruzione (sentenze n. 284 del 2016 e n. 120 del 2005).

Nel caso di specie, le disposizioni impugnate non provvedono a fissare alcun livello o standard delle prestazioni, stabilendo, invece, una determinata forma organizzativa per l'erogazione di un diritto sociale.

La qual cosa, come sottolineato, esula dalla potestà esclusiva statale in esame.

3.3.– Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 269, 270 e 272, della legge n. 232 del 2016, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., con assorbimento delle ulteriori censure.

4.– È altresì fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, comma 271, della legge n. 232 del 2016.

4.1.– In via preliminare, va precisato che il decreto interministeriale di cui al comma 271 è stato adottato in data 11 ottobre 2017, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni (sancita il 27 luglio 2017), sebbene la disposizione di legge impugnata preveda il mero parere.

Come risulta dalle premesse di tale atto, infatti, l'intesa è stata ritenuta comunque "opportuna".

Ciò, tuttavia, non fa venir meno l'interesse a ricorrere della Regione Veneto, né incide sulla materia del contendere, poiché la disposizione impugnata, sebbene di natura transitoria, può trovare applicazione sino all'adozione del decreto di cui all'art. 7, comma 7, del d.lgs. n. 68 del 2012.

4.2.– La disciplina in esame individua le modalità per la determinazione dei fabbisogni regionali al fine del riparto delle risorse del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, che, ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. n. 68 del 2012, concorre, assieme al gettito della tassa regionale per il diritto allo studio e alle risorse proprie delle Regioni, al finanziamento degli interventi a sostegno di tale diritto.

Si tratta, in altri termini, di un fondo in materia di competenza regionale teso a garantire l'effettività del diritto allo studio.

E la disciplina di un fondo siffatto, com'è noto, può sì intervenire anche in materie di competenza delle Regioni (sentenze n. 273 del 2013 e n. 232 del 2011), ma con il pieno coinvolgimento delle stesse nelle relative modalità di gestione (tra le tante, sentenze n. 211 e n. 147 del 2016, n. 168 e n. 94 del 2008 e n. 222 del 2005).

L'art. 7, comma 7, del d.lgs. n. 68 del 2012, pertanto, prevede che il riparto di tale fondo è effettuato, in misura proporzionale al fabbisogno finanziario delle Regioni, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica, di concerto con il Ministro dell'economia e

delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sentito il Consiglio nazionale degli studenti universitari.

In via transitoria, sino all'adozione di siffatto decreto, ad oggi non ancora avvenuta, al riparto si è provveduto sulla base dei criteri di cui all'art. 16 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 aprile 2001, da ultimo con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 7 agosto 2017, adottato previa intesa con le Regioni.

Ebbene, la determinazione dei fabbisogni regionali è strettamente collegata e prodromica al riparto delle risorse del fondo statale, ma l'art. 1, comma 271, della legge n. 232 del 2016 prevede che sia effettuata con il mero parere della Conferenza Stato-Regioni, discostandosi così da quanto previsto per il riparto del fondo stesso.

Ciò, tuttavia, non può giustificarsi, come dedotto dall'Avvocatura generale dello Stato, ascrivendo la disciplina in esame alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione di livelli essenziali delle prestazioni, sebbene sia evidente che la disposizione impugnata persegue anche il fine di assicurare gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di un diritto sociale.

Come già sottolineato, infatti, il titolo di legittimazione invocato dalla difesa statale è circoscritto a quanto necessario ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti siano assoggettati ad un regime di assistenza inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato (sentenze n. 192 del 2017 e n. 125 del 2015).

D'altronde, come già sottolineato da questa Corte riguardo ai livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA), se la determinazione degli stessi è un obbligo del legislatore statale, la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni.

La dialettica tra Stato e Regioni, dunque, «dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale» (sentenza n. 169 del 2017).

Tale intreccio di competenze non può non risolversi, nel rispetto dei canoni della leale collaborazione (tra le tante, sentenze n. 192 del 2017, n. 251, n. 63, n. 21 e n. 1 del 2016, n. 273 del 2013, n. 27 del 2010, n. 168, n. 94 e n. 50 del 2008, n. 222 del 2005 e n. 423 del 2004), attraverso l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (ex multis, sentenze n. 169 del 2017, n. 297 del 2012 e n. 134 del 2006).

4.3.– Pertanto, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 271, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui prevede che il decreto interministeriale che determina i fabbisogni finanziari regionali è adottato previo parere della Conferenza Stato-Regioni, anziché previa intesa con detta Conferenza.

5.– Anche la questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 1, comma 275, della legge n. 232 del 2016, è fondata.

5.1.– Va premesso che la disposizione impugnata è stata sinora disapplicata e, inoltre, sostanzialmente svuotata dai successivi interventi del legislatore statale.

In primo luogo, la «Fondazione Articolo 34» non risulta ancora costituita e neppure è stato adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che, ai sensi del successivo comma 288, avrebbe dovuto istituire la «cabina di regia» incaricata, sino alla piena operatività della Fondazione, di attivare le procedure relative all'emanazione del bando.

In secondo luogo, l'art. 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), ha previsto l'incremento del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio per 20 milioni di euro a decorrere dal 2018, utilizzando a tal fine parte delle risorse stanziare dall'art. 1, comma 286, della legge n. 232 del 2016 per l'attuazione della disposizione impugnata, risorse che a decorrere dal 2020 saranno del tutto cancellate.

Siffatti sviluppi, tuttavia, non fanno venir meno l'interesse a ricorrere della Regione Veneto, in quanto il comma 275 potrebbe trovare comunque una, seppur limitata, applicazione, qualora il legislatore statale provveda a darvi attuazione.

5.2.– Neppure in questo caso l'intervento legislativo può ritenersi espressione del titolo di legittimazione di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., come asserito dalla difesa statale.

La disposizione impugnata, infatti, prevede direttamente l'erogazione di una determinata prestazione relativa al diritto allo studio in favore dei singoli, individuando l'ente deputato ad adottare il relativo bando, sebbene con il parere della Conferenza Stato-Regioni.

Come affermato dalla costante giurisprudenza costituzionale, solo in circostanze eccezionali, quando ricorrano imperiose necessità sociali, la potestà statale in questione può consentire l'erogazione di provvidenze ai cittadini o la gestione di sovvenzioni direttamente da parte dello Stato in materie di competenza regionale (sentenze n. 192 del 2017, n. 273 e n. 62 del 2013, n. 203 del 2012, n. 121 e n. 10 del 2010).

In particolare, ha scritto questa Corte, quando ciò «risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, soprattutto in presenza delle peculiari situazioni sopra accennate, deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo» (sentenza n. 10 del 2010).

Tali circostanze eccezionali non ricorrono nel caso di specie, come conferma, d'altronde, il successivo svuotamento dell'intervento legislativo.

La disposizione impugnata incide direttamente su competenze regionali e configura una "chiamata in sussidiarietà", giustificata dall'esigenza di rafforzare, in modo uniforme sul territorio nazionale, l'effettività del diritto allo studio.

Tuttavia, la fase amministrativa che, sulla base dei criteri individuati dalla legge, si conclude con l'erogazione delle borse di studio, limita il coinvolgimento delle Regioni alla mera audizione della Conferenza Stato-Regioni.

Non sono correttamente rispettati, quindi, i canoni di leale collaborazione richiesti per la "chiamata in sussidiarietà", individuati da costante giurisprudenza di questa Corte nello strumento dell'intesa (ex multis, sentenze n. 105 del 2017, n. 7 del 2016, n. 33 del 2011, n. 278 del 2010, n. 383 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

5.3.– Pertanto, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 275, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui prevede che, entro il 30 aprile di ogni anno, la «Fondazione Articolo 34» bandisce almeno 400 borse di studio nazionali, sentita la Conferenza Stato-Regioni, anziché d'intesa con detta Conferenza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 269, 270 e 272, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 271, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui prevede che il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca che

determina i fabbisogni finanziari regionali è adottato «previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, che si esprime entro sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto può essere comunque adottato», anziché «previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 275, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui prevede che la «Fondazione Articolo 34», entro il 30 aprile di ogni anno, bandisce almeno 400 borse di studio nazionali «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché «d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 aprile 2018.

Sentenza: 22 marzo 2018, n. 89

Materia: tributi; tutela dell'ambiente

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Parametri invocati: artt. 3, 53, 117, primo comma, della Costituzione; art. 1 Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con la legge 4 agosto 1955, n. 848 (norma interposta).

Rimettente: TAR Sicilia, sezione terza

Oggetto: art. 83 legge Regione Siciliana 7 maggio 2015, n.9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale).

Esito:

1) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), nella parte in cui ha introdotto il comma 8 dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale), in relazione all'art. 117, primo comma, della Costituzione e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con la legge 4 agosto 1955, n. 848;

2) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge della Regione Siciliana n. 9 del 2015, nella parte in cui ha modificato il comma 1 dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana n. 9 del 2013, in relazione agli artt. 53 e 3 della Costituzione;

3) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge della Regione Siciliana n. 9 del 2015, nella parte in cui ha introdotto il comma 8 dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana n. 9 del 2013, in relazione all'art. 3 della Costituzione.

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi:

Il TAR Sicilia, con due distinte ordinanze, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), nella parte in cui modifica il comma 1 e introduce il comma 8 dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2013, n. 9.

Il giudice rimettente sostiene che le modifiche apportate al comma 1 dell'art.12 siano in contrasto con gli artt. 3 e 53 della Costituzione e che il comma 8 dell'art. 12 non rispetti gli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La Corte tratta unitamente le questioni sollevate, a fronte degli identici parametri invocati e delle argomentazioni contenute nelle due ordinanze.

Per quanto qui rileva, l'art. 83 della legge regionale n. 9/2015 ha modificato i criteri di determinazione del canone annuo dovuto dai soggetti che esercitano attività di cava in Sicilia, materia precedentemente disciplinata dal comma 1 dell'art. 12 della legge regionale n. 9 del 2015.

L'applicazione dei nuovi criteri è stata estesa anche al periodo di esercizio relativo all'anno 2014, in virtù di quanto previsto dal comma 8 dell'art. 12 della legge regionale sopra citata e nel rispetto delle novità apportate dal censurato art. 83 della l.r. n. 9/2015.

Alcune imprese esercenti l'attività estrattiva nei due giudizi principali hanno impugnato sia l'atto generale tramite il quale sono state definite le modalità applicative del canone di produzione annuo dovuto per lo sfruttamento di giacimenti minerari di cave per l'anno 2014 e gli anni successivi, che gli avvisi di pagamento, resi dai distretti minerari competenti territorialmente e con i quali è stato rideterminato e chiesto il canone dovuto dai diversi ricorrenti con riferimento al 2014.

Nell'ambito di tali giudizi viene sostenuta l'illegittimità degli atti impugnati, derivante dalla ritenuta incostituzionalità delle disposizioni censurate, e viene pertanto chiesto l'annullamento di suddetti atti.

La Corte ritiene in primo luogo ammissibili le questioni, in quanto la verifica di legittimità costituzionale di tali disposizioni risulta pregiudiziale all'annullamento di tali atti; lo stesso *petitum*, volto all'annullamento degli atti impugnati, permette di escludere la sovrapposibilità dell'oggetto tra giudizi principali e incidente di legittimità costituzionale (sent. 236/2017).

La disciplina normativa in materia di sfruttamento delle cave è contenuta nella legge regionale siciliana 9 dicembre 1980, n. 27 (Disposizioni per la coltivazione dei giacimenti minerari da cava e provvedimenti per il rilancio e lo sviluppo del comparto lapideo di pregio nel territorio della Regione siciliana); l'attività estrattiva rientra nella competenza legislativa primaria regionale in virtù di quanto disposto dalla lettera h) dell'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.2.

Ai sensi di quanto disposto a livello nazionale dal regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 (Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere del Regno) e dall'art. 826 c.c., qualora il giacimento sia acquisito al patrimonio indisponibile della Regione l'attività estrattiva è subordinata a concessione, oltre che ad autorizzazione; nel caso in cui il proprietario abbia la disponibilità del bene, invece, l'attività necessita solo di un'autorizzazione.

La legge regionale sopra citata, all'art. 33 prevede, con riferimento al canone dovuto dal titolare dell'attività estrattiva, il pagamento di un importo a favore della Regione, prestazione legata al solo rapporto concessorio e commisurata alla superficie coinvolta dalla coltivazione e al tipo di materiale oggetto dell'attività estrattiva.

Il rilascio delle autorizzazioni, invece, è subordinato al versamento di una somma, determinata in base ad una tabella apposita e predisposta dal Corpo regionale delle miniere, da utilizzare per l'esecuzione delle opere di sistemazione dei luoghi soggetti all'attività estrattiva in funzione del relativo recupero ambientale (art. 19, commi 1 e 2).

I parametri di determinazione del canone sono stati modificati due volte: inizialmente tramite l'art. 12 della l.r. n. 9/2013 la Regione ha innovato la disciplina in materia, prevedendo il versamento di un canone commisurato a quantità e qualità del minerale estratto e destinando l'entrata in parte al comune (60%) e in parte alla Regione (40%); la percentuale riservata al Comune era vincolata alla realizzazione di opere di recupero e riqualificazione ambientale, nonché al recupero dei beni confiscati alla mafia e alle organizzazioni criminali.

In seguito tali parametri sono stati rideterminati in base all'art. 83 della l.r. n. 9/2015, che ha modificato sia le percentuali di destinazione che il vincolo funzionale.

Nello specifico, in virtù di tale modifica gli importi devono essere utilizzati unicamente per interventi infrastrutturali di recupero, riqualificazione e valorizzazione del territorio, del tessuto urbano e degli edifici scolastici e ad uso istituzionale, mentre una quota non inferiore al 50% di tali risorse resta destinata agli interventi già previsti dalla precedente legge.

Lo scopo della modifica era quello di rispondere all'esigenza di determinare modalità applicative tali da garantire un più puntuale accertamento del canone dovuto, in modo da rendere effettiva ed efficiente l'esazione della prestazione e ridurre l'area di possibile evasione.

Il giudice rimettente, sostenendo la natura tributaria del canone in oggetto, ritiene che il comma 1 dell'art. 12 della l.r. 9/2013, come modificato dall'art. 83 della l.r. 9/2015, presenti dubbi di costituzionalità con riferimento all'art. 53 della Costituzione, poiché tale disposizione non correla più la quantificazione al rendimento ricavato dall'attività estrattiva, recidendo il nesso con la capacità contributiva.

La questione di costituzionalità verte sulla ritenuta natura tributaria del canone in esame.

La Corte ripercorre la propria giurisprudenza ricordando che, a prescindere dalla qualificazione operata dal legislatore, si ritiene che una fattispecie abbia natura tributaria qualora la disciplina legale sia diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di rapporto sinallagmatico; infine le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti da tale decurtazione, devono essere destinate a sovvenire pubbliche spese (sentt. 236 e 269/2017).

Ad avviso del giudice rimettente si tratterebbe di un canone tributario: tale natura deriverebbe dalla fonte legislativa dell'obbligo di pagamento e dall'estraneità della prestazione ad un rapporto sinallagmatico; determinante in tal senso sarebbe poi la circostanza che il ricavato di tale imposizioni doti Comuni e Regione dei mezzi finanziari necessari ad assolvere le funzioni di cura concreta degli interessi generali.

La Corte dichiara infondata la questione, ritenendo non condivisibile la ricostruzione del TAR Sicilia.

Il giudice costituzionale in passato si era occupato dei contributi legati all'attività estrattiva da cava in un caso quasi analogo relativo alla Regione Veneto (ordinanza n. 387/1990) e ne aveva escluso la connotazione tributaria, non essendo stati rinvenuti né i presupposti di una indistinta imposizione né quelli di tassazione specifica per un richiesto servizio.

Nel caso di specie non emergono infatti elementi tali da discostarsi dall'orientamento già espresso: il canone in questione infatti non è influenzato dalla titolarità, pubblica o privata, del giacimento, ma risulta piuttosto legato alle competenze amministrative, regionali e comunali, legate all'attività estrattiva, nonché alle caratteristiche della stessa, tali da incidere su salubrità ed integrità ambientale del territorio interessato dalla relativa iniziativa imprenditoriale, quali le attività di programmazione e pianificazione territoriale e l'azione amministrativa inerente alla fase di affidamento del titolo e ai compiti di verifica ispettiva finalizzati al controllo della conformità della coltivazione esercitata rispetto a quella assentita, oltre che alla repressione delle iniziative abusive.

Inoltre la Corte afferma che la prestazione in questione non sia strumentale alla ricomposizione ambientale dell'area immediatamente coinvolta dall'attività estrattiva, ma trova la sua ratio fondante nell'esigenza di indennizzare la collettività per il disagio comunque correlato allo sfruttamento del suolo e all'incidenza negativa dell'attività estrattiva sul paesaggio.

Lo scopo risulta quindi quello di coprire gli oneri finanziari che gli enti devono fronteggiare al fine di neutralizzare al meglio le conseguenze derivanti da tali iniziative economiche, seppur legittime in quanto consentite dalla legge e permesse dalle amministrazioni interessate.

La destinazione del ricavato dall'esazione dei canoni in questione prevista trova quindi la sua giustificazione nella necessità di sostenere la Regione da un punto di vista finanziario, in considerazione dell'impegno ad essa spettante nella pianificazione e nel controllo dell'attività estrattiva, compiti riservati primariamente alla Regione medesima.

Il canone in questione risulta quindi distante dalla prospettiva tributaria, essendo legato a parametri di determinazione estranei ai profili di redditività propri della relativa attività produttiva; il riferimento a quantità e qualità del materiale estratto originariamente previsto dalla norma e l'attuale riferimento all'estensione della superficie interessata dall'estrazione e ai volumi autorizzati sono basati su criteri di determinazione del dovuto che mettono al centro della quantificazione del canone la produzione che deriva dalla relativa attività, intesa non quale indice di ricchezza effettiva, desunta dall'attività di sfruttamento del giacimento, ma quale parametro dell'incidenza della stessa sull'ambiente circostante.

La Corte riprende un orientamento giurisprudenziale espresso in passato, in occasione di un giudizio relativo all'art. 15 della l.r. Toscana n. 78/1998, oggi non più vigente e poi esteso dalla giurisprudenza amministrativa anche a similari contributi previsti da altre normative regionali (TAR Campania, sez. IV, m. 3402/2016 e n. 138/2015).

Tale norma destinava il contenuto alla realizzazione di interventi infrastrutturali e opere di tutela ambientale comunque correlati alle attività estrattive, nonché alle incombenze amministrative legate a tale attività di impresa, ripartendo quanto riscosso tra Comuni e Regione, rapportando la

quantificazione ad indici non direttamente espressivi della redditività della relativa iniziativa economica.

La Corte di Cassazione a Sezioni Unite (ordinanze nn. 27347/2007 e 26815/2009) e il Tar Toscana (sentenza sez. II, n. 344/2015) hanno escluso la natura tributaria di tale contributo, che doveva ritenersi piuttosto configurabile come uno strumento diretto ad assicurare l'esecuzione di interventi pubblici funzionali alla salvaguardia dei beni collettivi e dell'impatto sui beni ambientali e territoriali della localizzazione delle cave e dell'esercizio dell'attività estrattiva.

La Consulta ritiene pertanto che tale quadro interpretativo, nonostante non possa definirsi "diritto vivente" a causa della diversità di fonti e contenuti delle disposizioni in questione, permetta di escludere la natura tributaria della prestazione patrimoniale oggetto del giudizio di costituzionalità.

In particolare contribuisce a smentire tale natura anche la connotazione indennitaria del canone previsto dalla legge regionale siciliana.

La prima questione proposta deve quindi ritenersi infondata.

Il giudice rimettente aveva poi sostenuto il contrasto della medesima disposizione con l'art. 3 Cost, poiché i nuovi criteri di determinazione metterebbero sul medesimo piano tutti i soggetti che svolgono la attività estrattiva, a parità di superficie interessata ed indipendentemente dal materiale oggetto della relativa iniziativa imprenditoriale o dalla relativa capacità remunerativa.

A questo proposito, il Giudice costituzionale sostiene che la censura sia legata a presupposti logici non coerenti con la *ratio* della disposizione censurata (sent. 290/2010): la diversa possibilità di rendimento dell'attività deve infatti ritenersi ininfluenza una volta che il canone in esame viene connesso non ai valori di produzione reddituale della relativa iniziativa imprenditoriale ma all'esigenza di compensare il costo amministrativo ed il disagio ambientale conseguenti all'attività di cava, dal momento che l'erosione territoriale e i danni ambientali conseguenti all'attività estrattiva, rilevanti nella determinazione dei criteri di determinazione del canone introdotti dalla novella, prescindono dalla potenziale redditività della relativa iniziativa economica.

Il TAR dubita infine della legittimità costituzionale del comma 8 della l.r. n. 9/2013 in relazione agli art. 3, 117 primo comma, Cost., quest'ultimo in riferimento all'art. 1 del Prot. Addiz. CEDU.

La norma censurata, infatti, disporrebbe irragionevolmente l'efficacia retroattiva dei nuovi criteri di determinazione del canone, estendendone l'applicazione anche al 2014 e così ledendo il legittimo affidamento dei titolari dell'attività estrattiva sul mantenimento delle condizioni di quantificazione di tale corrispettivo.

La Corte dichiara inammissibile il parametro convenzionale evocato per il tramite del primo comma dell'art. 117, in quanto richiamato solo formalmente ma non argomentato e dichiara la censura infondata anche con riferimento al parametro interno.

Effettivamente la disposizione censurata ha natura retroattiva, poiché i nuovi criteri incidono anche su prestazioni già compiutamente definite, riferite all'esercizio relativo al 2014.

Il rimettente ritiene che l'incidenza quantitativa dell'aumento dei canoni renderebbe arbitraria e irrazionale la retroattività delle modifiche, poiché esso graverebbe sui soggetti che esercitano l'attività estrattiva nel passaggio tra quanto originariamente dovuto per l'anno 2014 e gli importi rivendicati dagli enti competenti in relazione a tale periodo e a seguito della modifica normativa.

Tale circostanza renderebbe arbitraria e irrazionale la retroattività delle modifiche.

Il principio di affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, quale elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto (sent. n. 822/1988) invocato a sostegno della tesi dell'incostituzionalità della norma censurata, trova fondamento costituzionale nell'art. 3 Cost., anche se non in termini assoluti e inderogabili (sent. 56/2015).

Esso non implica tuttavia che sia impedito al legislatore di emanare disposizioni capaci di modificare, anche sfavorevolmente, la disciplina dei rapporti di durata, ciò anche se il loro oggetto sia rappresentato da diritti soggettivi, salvo il limite costituzionale della materia penale di cui all'art. 25, secondo comma, della Costituzione.

Queste disposizioni non possono incidere su situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti o tradursi in un regolamento irrazionale; tuttavia l'affidamento meritevole di tutela presuppone il consolidamento nel tempo della situazione normativa che ha generato la posizione giuridica incisa dal nuovo assetto regolatorio, sia perché protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia perché sorta in un contesto giuridico sostanziale, atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento (sentenza n. 56/2015).

L'incidenza peggiorativa, anche a fronte di interessi pubblici sopravvenuti, non deve mai essere sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito nell'interesse della collettività; l'intervento di modifica deve inoltre essere prevedibile, non potendosi tollerare mutamenti retroattivi dell'assetto di interessi relativo a rapporti di durata consolidati nel tempo (sent. 203/2016).

La norma censurata non ha tuttavia leso, secondo la Corte, il principio in questione, essendo assente un affidamento radicato nel tempo, poiché il canone è stato introdotto nel 2013 e modificato nel 2015.

Anzi, proprio la recente introduzione delle norme modificate dalle disposizioni censurate rendeva prevedibile la fisiologica instabilità della disciplina, tanto da rendere prevedibile una modifica.

Tale rilievo trova conferma anche nel tentativo di innovazione già posto in essere dalla Regione nel 2014, che non ebbe esito favorevole a causa dell'impugnazione della delibera legislativa che lo conteneva e basata sulla prospettiva di minori entrate, in totale contraddizione con la censura sollevata dalle ordinanze di rinvio nel caso di specie, che invece asseriscono un notevole aumento di entrate.

Dal primo anno di applicazione del canone sono emerse difficoltà, incontrate in sede di verifica e di esazione del dovuto e provocate dal metodo di accertamento connesso ai criteri di determinazione originari, che erano fondati sull'autocertificazione della quantità del materiale estratto da parte del soggetto passivo della prestazione e non rendevano possibile un riscontro utile e tempestivo degli importi da riscuotere da parte degli organi deputati al controllo.

Queste sono le principali ragioni di interesse pubblico che hanno imposto le modifiche oggetto di censura e che rendono pertanto, in considerazione della natura e del rilievo dell'interesse collettivo perseguito dal legislatore regionale, non arbitrarie le modifiche introdotte dalla legge regionale, volte a rendere efficiente la fase di accertamento e riscossione del dovuto.

L'intervento normativo non ha inoltre causato una sproporzionata compressione delle posizioni soggettive coinvolte, in quanto non può ritenersi pregiudicato né il principio di affidamento, tutt'altro che radicato nel tempo, né esse possono ritenersi lese dal limitato ambito temporale di retrodatazione degli effetti delle modifiche.

Questa circostanza priva totalmente di rilievo l'elemento principale della censura prospettata, consistente nelle conseguenze economiche negative derivanti dalla retroattività dei criteri come modificati dalla legge regionale e da essa deriva l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale proposta.

Cave - Modificazione dei criteri di determinazione del canone annuo dovuto dal titolare dell'attività estrattiva - Applicazione retroattiva. - Legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), art. 83, nella parte in cui modifica l'art. 12, commi 1 e 8, della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale). - (T-180089) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.18 del 2-5-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale),

nella parte in cui modifica l'art. 12, commi 1 e 8, della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, con due ordinanze del 9 gennaio 2017, iscritte rispettivamente ai numeri 177 e 139 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49 e n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione di Anzalone Gessi srl e altri, di CA.VE. srl e altri, del Consorzio Siciliano Cavatori, nonché gli atti di intervento della Regione Siciliana;

udito nella udienza pubblica del 20 marzo e nella camera di consiglio del 21 marzo 2018 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Ester Daina per Anzalone Gessi srl e altri, Giuseppe Ribaldo per CA.VE. srl e altri, Monica Di Giorgio per il Consorzio Siciliano Cavatori e Marina Valli per la Regione Siciliana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione terza (di seguito, TAR), con due distinte ordinanze rese in altrettanti giudizi, prospettando identiche censure sia per l'oggetto, sia per i parametri evocati, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), nella parte in cui ha modificato il comma 1 e introdotto il comma 8 dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale).

2.– Ad avviso del rimettente, le modifiche apportate al comma 1 dell'art. 12 della legge reg. n. 9 del 2013 si pongono in contrasto con gli artt. 53 e 3 della Costituzione.

L'introduzione del comma 8 nell'impianto del citato art. 12 è, invece, ritenuto in conflitto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

3.– I due giudizi incidentali hanno contenuti sostanzialmente sovrapponibili. L'oggetto delle questioni sollevate dal rimettente, i parametri evocati e le argomentazioni spese a sostegno delle censure sono identici nelle due ordinanze.

È opportuna, in coerenza, una trattazione e definizione unitaria.

4.– Preliminarmente, va dichiarata l'inammissibilità della costituzione della Fratelli Calamaio di Calamaio Ettore & C. snc, che non risulta tra le parti costituite nel giudizio principale di riferimento (quello legato al giudizio incidentale iscritto al r.o. n. 177 del 2017), per quanto emerge dalla relativa ordinanza.

5.– All'infuori di quanto si dirà con riferimento alla questione prospettata in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., l'esame delle due ordinanze di rimessione non pone in evidenza vizi inerenti alla motivazione in ordine alla rilevanza ed alla non manifesta infondatezza delle questioni prospettate.

5.1.– Sotto questo profilo, va evidenziato che il censurato art. 83 della legge reg. n. 9 del 2015, nella parte in cui viene investito dai dubbi prospettati dal rimettente, ha modificato i criteri di determinazione del canone annuo dovuto dai soggetti esercenti l'attività di cava nel territorio siciliano, tema in precedenza disciplinato dal comma 1 dell'art. 12 della legge reg. n. 9 del 2013.

I nuovi criteri sono stati resi applicabili anche al periodo di esercizio relativo all'anno 2014, grazie a quanto previsto dal comma 8 dell'art. 12 della legge regionale da ultimo citata, sempre in forza delle innovazioni apportate dal censurato art. 83 della legge reg. n. 9 del 2015.

5.2.– Nei due giudizi principali risultano impugnati, da alcune imprese esercenti l'attività estrattiva, sia l'atto generale (il decreto dell'assessore della Regione Siciliana per l'energia e i servizi di pubblica utilità del 12 agosto 2015) a mezzo del quale, in attuazione delle norme censurate, sono state definite le modalità applicative del canone di produzione annuo dovuto per lo sfruttamento di giacimenti minerari di cave, per l'anno 2014 e per le annualità successive; sia gli avvisi di pagamento, resi dai relativi

Distretti minerari territorialmente competenti, con i quali è stato rideterminato e chiesto il canone dovuto dai diversi ricorrenti relativamente al 2014.

5.3.– In entrambi i giudizi, poi, l'invocato annullamento degli atti impugnati si lega alla illegittimità degli stessi siccome derivata dalla prospettata incostituzionalità delle disposizioni censurate.

È dunque evidente, per un verso, che la verifica di legittimità costituzionale rimessa a questa Corte assume rilievo pregiudiziale rispetto all'annullamento degli atti impugnati innanzi al rimettente nei due giudizi principali; per altro verso, che proprio il petitum volto all'annullamento degli atti impugnati innanzi al TAR consente di escludere la sovrapposibilità di oggetto tra giudizi principali e incidente di legittimità costituzionale, con conseguente ammissibilità delle questioni (sentenza n. 236 del 2017).

6.– Venendo allo scrutinio delle singole questioni, non sembra superflua una preliminare descrizione della cornice normativa all'interno della quale si collocano le disposizioni impugate.

6.1.– L'attività di sfruttamento delle cave, ascritta alla competenza legislativa primaria della Regione in forza di quanto previsto dalla lettera h) dell'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), è disciplinata dalle disposizioni contenute nella legge regionale Siciliana 9 dicembre 1980, n. 127 (Disposizioni per la coltivazione dei giacimenti minerari da cava e provvedimenti per il rilancio e lo sviluppo del comparto lapideo di pregio nel territorio della Regione Siciliana), negli anni integrata da successivi interventi normativi, tra i quali va annoverato quello legato alle disposizioni oggetto di censura.

Sulla falsariga di quanto previsto, per l'intero territorio nazionale, dal regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 (Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere del Regno), e in coerenza con quanto previsto, per le cave, dall'art. 826 codice civile, la relativa attività di estrazione è subordinata a concessione (artt. 30 e 31 della citata legge reg. n. 127 del 1980), se il giacimento risulta acquisito al patrimonio indisponibile della Regione; diversamente, laddove la disponibilità del bene rimanga in capo al proprietario, l'attività è subordinata ad un'autorizzazione.

6.2.– Con specifico riferimento al tema del canone dovuto dal titolare dell'attività estrattiva, la citata legge reg. n. 127 del 1980, all'art. 33, prevede il pagamento, in favore della Regione, di un importo commisurato alla superficie coinvolta dalla coltivazione e al tipo di materiale oggetto dell'attività estrattiva; prestazione, questa, legata, dalla lettera della norma, all'ipotesi del solo rapporto concessorio.

Invece, con riferimento alle autorizzazioni, la legge in questione prevede che il rilascio delle stesse venga subordinato al versamento di una somma, stabilita sulla base di apposita tabella predisposta dal Corpo regionale delle miniere, da utilizzare per l'esecuzione delle opere di

sistemazione dei luoghi soggetti all'attività estrattiva in funzione del relativo recupero ambientale (art. 19, commi 1 e 2).

6.3.– Con l'art. 12 della legge reg. n. 9 del 2013, la Regione Siciliana, innovando la precedente disciplina, ha previsto, con generico riferimento all'attività di estrazione inerente «ai giacimenti minerali di cava», il versamento di un canone commisurato alla quantità (comma 1) nonché alla qualità (comma 2) del minerale estratto.

La relativa entrata era destinata per il 60 per cento al comune interessato e per il 40 per cento alla Regione; la quota parte destinata ai comuni, inoltre, risultava vincolata funzionalmente «alla realizzazione di opere di recupero e riqualificazione ambientale nonché al recupero dei beni confiscati alla mafia e alle organizzazioni criminali».

6.4.– Tale disciplina è stata modificata, a distanza di due anni, dall'art. 83 della legge reg. n. 9 del 2015, portato, nell'occasione, alla verifica di questa Corte, rideterminando, per quanto già anticipato, i parametri di commisurazione del canone.

Con disposizioni rimaste estranee alle questioni sollevate dal TAR rimettente (commi 4 e 5 del nuovo art. 12 della legge reg. n. 9 del 2013), la novella ha, inoltre, inciso sulla destinazione delle somme percepite a tale titolo dagli enti interessati, con riguardo sia alla ripartizione (alla Regione oggi spetta il 50 per cento dell'intero), sia al vincolo funzionale impresso alle stesse per la quota parte residua assegnata ai Comuni.

In particolare, gli importi in questione devono essere impiegati esclusivamente per interventi infrastrutturali di recupero, riqualificazione e valorizzazione del territorio, del tessuto urbano e degli edifici scolastici e ad uso istituzionale; una quota non inferiore al 50 per cento delle suddette risorse destinate ai Comuni resta, inoltre, riservata agli interventi di manutenzione e valorizzazione ambientale ed infrastrutturale, connessi all'attività estrattiva o su beni immobili confiscati alla mafia ed alle organizzazioni criminali.

6.5.– Va inoltre evidenziato che l'art. 12 della citata legge reg. n. 9 del 2013, prima di subire le modifiche introdotte dalle disposizioni censurate, venne sottoposto, nel 2014, a due tentativi di innovazione, non portati a termine perché le relative disposizioni, approvate dall'assemblea regionale, non furono promulgate in quanto impugnate davanti a questa Corte dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, per ragioni afferenti alla relativa copertura finanziaria (ricorsi iscritti ai n. 5 e n. 62 del 2014, dichiarati improcedibili rispettivamente con le ordinanze n. 166 e n. 204 del 2015, per il difetto di legittimazione del ricorrente).

Di tali modifiche non compiutamente esitate, la prima (prevista dall'art. 47, comma 8, della delibera legislativa della Regione Siciliana del 15 gennaio 2014, in approvazione del disegno di legge n. 670, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014.

Legge di stabilità regionale») riportava la previsione in oggetto all'interno dell'ambito disciplinato dall'art. 19 della legge reg. n. 127 del 1980, incrementando la misura della somma da versare per il ripristino ambientale dell'area immediatamente interessata dall'attività estrattiva; la seconda (dettata dall'art. 75 della delibera legislativa del 1 agosto 2014, in approvazione del disegno di legge n. 782, recante «Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014.

Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014 n. 5. Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale.

Disposizioni varie») mirava, invece, all'introduzione di nuovi criteri di determinazione del canone, in termini identici a quelli oggi disposti dalle norme censurate.

6.6.– Va, infine, sottolineato che dai lavori preparatori della novella censurata (segnatamente dall'esame, in commissione, del disegno di legge, di origine assembleare, n. 887 del 2014, poi integralmente trasfuso in un emendamento alla legge di stabilità, sfociato nella censurata modifica

dell'art. 12 della legge reg. n. 9 del 2013) emerge che i nuovi criteri di determinazione del canone hanno trovato una giustificazione causale nell'esigenza di individuare modalità applicative tali da garantire un più puntuale accertamento del dovuto, così da rendere effettiva ed efficiente l'esazione della prestazione riducendo l'area di possibile evasione.

Ciò in ragione della riscontrata inadeguatezza del sistema legato alla autocertificazione dei volumi estratti, previsto dalla normativa previgente, negativamente sperimentato in sede di prima applicazione della norma.

7.– Tanto premesso, passando allo scrutinio della prima questione, va rilevato che il rimettente dubita della legittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 12 della citata legge reg. n. 9 del 2013, così come modificato dall'art. 83 della legge reg. n. 9 del 2015, in riferimento all'art. 53 Cost., perché, sul presupposto della natura tributaria del canone in oggetto, la disposizione censurata, a differenza di quanto accadeva nel passato, non ne correla più la quantificazione al rendimento ricavato dall'attività di estrazione, così da recidere il necessario collegamento con la capacità contributiva.

7.1.– È di immediata evidenza che lo snodo logico imprescindibile della censura in questione è offerto dalla ritenuta natura tributaria del canone in esame. Smentita tale premessa interpretativa, perde di consistenza l'intera prospettazione sottesa alla questione.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, una fattispecie deve ritenersi «di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino tre indefettibili requisiti: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese» (ex plurimis, da ultimo, sentenze n. 269 e n. 236 del 2017).

Ad avviso del TAR, alla luce di tali indicazioni interpretative, milita in favore della natura tributaria del canone previsto dalla legge in esame, in primo luogo, la fonte legislativa dell'obbligo del pagamento; ancora, rileva l'estraneità della prestazione in questione ad un rapporto sinallagmatico; infine, sarebbe determinante il fatto che il ricavato di tale imposizione risulti destinato a dotare i Comuni e la Regione dei mezzi finanziari necessari ad assolvere le funzioni di cura concreta degli interessi generali.

7.2.– L'argomento del TAR non è condivisibile ed è conseguentemente non fondata la questione che su esso si basa.

7.3.– Questa Corte si è già occupata dei contributi legati all'attività estrattiva da cava (segnatamente quelli previsti dall'art. 20 della legge della Regione Veneto 7 settembre 1982, n. 44, recante «Norme per la disciplina dell'attività di cava»), escludendone, in particolare, la connotazione tributaria (ordinanza n. 387 del 1990).

Innanzitutto un dato normativo che, non diversamente da quello sottoposto all'odierno controllo di legittimità costituzionale, risultava finalizzato, nella destinazione delle somme ricavate dal pagamento del dovuto, anche alla realizzazione di interventi e di opere connesse al ripristino ambientale, è stata esclusa la natura tributaria della prestazione non essendo stati rinvenuti «né i presupposti di una indistinta imposizione né quelli di tassazione specifica per un richiesto servizio».

7.4.– Il rimettente non si confronta con tale decisione. Quel che più conta, non offre valide argomentazioni che consentano a questa Corte di distaccarsi dalla relativa valutazione interpretativa.

7.4.1.– Il canone dovuto in forza della disposizione censurata si pone a latere del titolo che legittima l'attività estrattiva.

Non è influenzato dalla titolarità, pubblica o privata, del giacimento; si lega, piuttosto, all'insieme di competenze amministrative correlate all'attività estrattiva nonché alle caratteristiche della stessa, tali da incidere sulla salubrità e integrità ambientale del territorio interessato dalla relativa iniziativa imprenditoriale.

Sotto il primo versante, non va trascurato che lo sfruttamento dei giacimenti sollecita diverse competenze amministrative, ripartite tra la Regione e i Comuni interessati dalla localizzazione dell'attività di estrazione.

Tra queste, in via esemplificativa, assume, di certo, importanza primaria l'attività di programmazione e pianificazione territoriale; un ruolo non indifferente va, pure, ascritto all'azione amministrativa inerente alla fase di affidamento del titolo e ai compiti di verifica ispettiva, finalizzati, in particolare, al controllo della conformità della coltivazione esercitata rispetto a quella assentita nonché alla repressione delle iniziative abusive.

Con riguardo, poi, alla incidenza dell'attività di estrazione sulla salubrità e integrità del territorio di riferimento, giova precisare che la prestazione in esame non è strumentale alla ricomposizione ambientale dell'area immediatamente coinvolta dall'attività di estrazione, obiettivo autonomamente coperto dal pagamento della somma prevista dall'art. 19 della legge regionale n. 127 del 1980, destinata a finanziare le opere da realizzare a tal fine nel corso della coltivazione o al termine della stessa, in linea con lo studio di fattibilità previsto dall'art. 12, lettera d, della stessa legge.

Trova, piuttosto, la sua ratio fondante nell'esigenza di indennizzare la collettività per il disagio comunque correlato allo sfruttamento del suolo, essendo certa l'incidenza negativa dell'attività estrattiva sul paesaggio e sull'ambiente inerenti alle zone limitrofe a quelle di collocazione della cava.

Il costo di un siffatto disagio finisce per gravare, coerentemente, su chi lo produce, in linea, del resto, con le indicazioni di principio derivanti, in materia ambientale, dall'art 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

Vengono così coperti gli oneri finanziari che gli enti interessati devono comunque affrontare per neutralizzare al meglio le conseguenze – nocive ma legittime, perché consentite dalla legge ed assentite dalle amministrazioni interessate – comunque correlate a siffatte iniziative economiche.

7.4.2.– Nel caso, tali considerazioni trovano immediata conferma nella significativa parte degli importi riscossi a tale titolo e devoluti ai comuni interessati per finanziare «interventi di manutenzione e valorizzazione ambientale ed infrastrutturale connessi all'attività estrattiva»; finalizzazione, questa, espressamente prevista dalla disposizione censurata.

Tale rilievo, diversamente da quanto sostenuto dal rimettente, non trova adeguata smentita nell'assegnazione alla Regione del 50 per cento dell'intero ricavato dalla esazione dei canoni in questione, senza che tale destinazione risulti espressamente connotata da altrettante indicazioni funzionali legate al ripristino ambientale.

Sotto questo profilo, il silenzio assunto sul punto dalla lettera della norma in esame non è decisivo. Una tale destinazione del ricavato dall'esazione dei canoni in esame, trova, piuttosto, una coerente giustificazione nella necessità di sostenere, da un punto di vista finanziario, la Regione in considerazione dell'impegno ad essa spettante nel pianificare e controllare l'attività estrattiva; compiti che la disciplina di riferimento riserva primariamente alla Regione stessa.

7.4.3.– Il canone previsto dalla disposizione censurata, si correla, inoltre, a parametri di determinazione che si mostrano estranei ai profili di redditività propri della relativa attività produttiva, così da marcare, sempre di più, le distanze dalla prospettiva tributaria.

Sia il riferimento alla quantità e qualità del materiale estratto, previsto in origine dalla normativa precedente, sia l'odierno riferimento alla estensione della superficie interessata dall'estrazione nonché ai volumi autorizzati, si basano su criteri di determinazione del dovuto che mettono al centro della quantificazione del canone la produzione derivante dalla relativa attività non

in quanto indice di ricchezza effettiva desunta dall'attività di sfruttamento del giacimento, bensì come parametro dell'incidenza della stessa sull'ambiente circostante.

7.5.– In definitiva, il canone in esame si correla all'impegno profuso dagli enti interessati nella gestione amministrativa collegata alla relativa attività di impresa e mira ad indennizzare il pregiudizio che la collettività finisce per patire in conseguenza dell'autorizzazione relativa allo sfruttamento delle cave; pregiudizio al quale corrisponde uno specifico onere delle amministrazioni interessate quanto al ripristino delle condizioni ambientali e territoriali pregiudicate dall'attività di estrazione.

Non a caso, del resto, i costi legati a siffatto pregiudizio non gravano su chi sfrutta il giacimento, laddove i lavori di coltivazione vengano sospesi e durante il periodo di tale sospensione (ai sensi del comma 7 del più volte citato art. 12 della legge reg. n. 9 del 2013).

7.6.– Una tale ricostruzione si rivela conforme all'orientamento tracciato dalla giurisprudenza, ordinaria e amministrativa, nello scrutinare, in genere per ragioni afferenti alla giurisdizione, alcune disposizioni emanate sul tema in oggetto da altre Regioni, ed aventi un contenuto sostanzialmente analogo alla disciplina offerta dalle norme censurate.

7.6.1.– Assumono, in tal senso, un rilievo paradigmatico le considerazioni interpretative spese in riferimento al disposto dell'art. 15 della legge della Regione Toscana 3 novembre 1998, n. 78 (Disposizioni in materia di miniere), oggi non più vigente perché sostituito da altra disposizione avente un contenuto non dissimile.

Anche tale norma (al comma 3) destinava il contributo in questione alla realizzazione di «interventi infrastrutturali» e di «opere di tutela ambientale» comunque «correlati alle attività estrattive», nonché alle incombenze amministrative legate a tale attività di impresa, ripartendo il riscosso tra i Comuni interessati e la Regione; e ne rapportava la quantificazione ad indici non immediatamente espressivi della redditività della relativa iniziativa economica (comma 2).

Proprio in ragione di tali caratteristiche è stata esclusa la natura tributaria del contributo previsto dalla detta disposizione, il quale, piuttosto, viene descritto in termini di «strumento diretto ad assicurare l'esecuzione di interventi pubblici funzionali alla salvaguardia dei beni collettivi dell'ambiente e del territorio dall'impatto su di essi della localizzazione delle cave e dell'esercizio dell'attività estrattiva, in quanto incidenti in modo rilevante e diffuso sia sul paesaggio e sulla viabilità prossima ed a media distanza e sia sulla salubrità dell'atmosfera, con evidenti ricadute anche sulla sopravvivenza o normale sviluppo della flora e la fauna nelle zone limitrofe» (Corte di Cassazione, sezioni unite, ordinanze 24 dicembre 2009, n. 27347 e 19 dicembre 2009, n. 26815; analogamente, TAR Toscana, sezione seconda, sentenza 3 marzo 2015, n. 344).

7.6.2.– Una tale lettura, del resto, è stata estesa dalla giurisprudenza amministrativa a contributi omologhi previsti da norme di altre leggi regionali (ex multis, TAR Campania, Napoli, sezione quarta, sentenza 6 luglio 2016, n. 3402; sezione terza, sentenza 12 gennaio 2015, n. 138).

Ne emerge un quadro interpretativo complessivo che, secondo quanto già evidenziato da questa Corte (sentenza n. 52 del 2018), senza assurgere al rango di «diritto vivente» sul tema, per la diversità delle fonti e, in parte, dei contenuti delle relative disposizioni scrutinate, rappresenta tuttavia una chiara conferma della correttezza delle precedenti considerazioni spese nell'escludere natura tributaria alla prestazione patrimoniale in esame.

7.7.– Il canone in oggetto, principalmente caratterizzato da tale peculiare connotazione indennitaria, è dunque privo della funzione genericamente contributiva al bilancio degli enti interessati o commutativa di un servizio, che caratterizza i tributi.

Non ha, pertanto, natura tributaria, difettando i caratteri che lo condizionano, sopra indicati, stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale. Di qui l'infondatezza della prima questione.

8.– Secondo il rimettente, la medesima disposizione sarebbe in contrasto con l’art. 3 Cost., perché fonte di irragionevoli discriminazioni.

A parità di superficie interessata, i nuovi criteri di determinazione mettono, ad avviso del TAR, sullo stesso piano tutti i soggetti che svolgono la relativa attività di estrazione, quale che sia il materiale oggetto della relativa iniziativa imprenditoriale ed a prescindere dalla relativa capacità remunerativa.

Secondo il rimettente, dunque, viene imposto, irrazionalmente, il medesimo trattamento a situazioni differenti.

8.1.– La censura non coglie nel segno perché è legata a presupposti logici non coerenti con la ratio della disposizione censurata (sentenza n. 290 del 2010).

Si è già evidenziato che la ragione fondante della prestazione patrimoniale disposta dalla norma in esame si lega sia allo sforzo amministrativo correlato a tale attività di impresa; sia all’esigenza di far gravare il costo del relativo disagio patito dalla collettività sui soggetti, che, ottenuto il titolo legittimante, determinano il pregiudizio ambientale intrinsecamente legato all’attività estrattiva.

All’interno di questo più esteso ambito di riferimento, la disposizione in oggetto persegue, anche, l’ulteriore obiettivo della individuazione del metodo applicativo più idoneo a garantire una puntuale esazione del dovuto.

Muovendo da tali presupposti, non appare convincente il cardine logico sul quale riposa la prospettata diseguaglianza tra le imprese che esercitano l’attività di estrazione.

La diversa possibilità di rendimento dell’attività, in ragione del maggior valore di mercato del materiale estratto, deve ritenersi ininfluenza una volta che si colleghi il canone in esame non ai valori di produzione reddituale della relativa iniziativa imprenditoriale, bensì alla esigenza di compensare il costo amministrativo ed il disagio ambientale conseguenti alla attività di cava.

In particolare, i profili di erosione territoriale e ambientale conseguenti all’attività estrattiva, prescindono dalla potenziale redditività della relativa iniziativa economica, che ovviamente troverà, invece, rilievo nella determinazione dell’imponibile ai fini della tassazione sul reddito delle imprese.

Infatti, nei criteri di determinazione del canone introdotti dalla novella, viene data rilevanza essenziale alla deturpazione del paesaggio, certamente correlata alla quantità di superficie interessata dall’attività di scavo; e, nell’ottica indennitaria, si tempera il relativo parametro coniugandolo con il riferimento ai volumi di estrazione autorizzati, ancor più concretamente indicativi dell’effettiva modificazione ambientale assentita.

9.– Il TAR dubita, infine, della legittimità costituzionale del comma 8 della medesima legge reg. n. 9 del 2013, così come introdotto dall’art. 83 della legge reg. n. 9 del 2015, in relazione agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in riferimento all’art. 1 Prot. addiz. CEDU.

Con la norma censurata, secondo il rimettente, si dispone, in modo arbitrario e irragionevole, l’efficacia retroattiva dei nuovi criteri di determinazione del canone in esame, estendendone l’applicazione anche all’anno 2014, così da ledere il legittimo affidamento riposto, dai titolari dell’attività di estrazione, sul mantenimento delle condizioni di quantificazione del detto corrispettivo garantite dalla previgente normativa.

9.1.– Preliminarmente, in linea con quanto eccepito dalla difesa della Regione, va dichiarata l’inammissibilità della questione con riguardo al parametro convenzionale, evocato per il tramite del primo comma dell’art. 117 Cost.

Tale parametro risulta richiamato solo nominalmente dal rimettente, che non ha argomentato sul punto nelle due ordinanze.

Le relative motivazioni, in parte qua, risultano, piuttosto, esclusivamente riferite all’asserita lesione dell’art. 3 Cost.

9.2.– Con riguardo al parametro interno, la censura si rivela infondata.

9.3.– Va in primo luogo confermato che la disposizione censurata, rendendo applicabili i nuovi criteri di determinazione del canone anche all'esercizio relativo al 2014, ha natura retroattiva.

I nuovi criteri previsti dalla novella, in vigore dal 15 maggio 2015, finiscono per incidere su una prestazione che, alla data di entrata in vigore della riforma, doveva ritenersi già compiutamente definita.

E infatti, in virtù di quanto previsto dall'art. 5 del decreto dell'assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità dell'11 aprile 2014, reso in attuazione dell'originario tenore dell'art. 12 della legge reg. n. 9 del 2013, il pagamento della prestazione in esame, relativa all'anno 2014, andava effettuato entro il 31 marzo 2015.

9.4.– Va, poi, rimarcato che il presupposto logico dell'intero ragionamento sotteso alla dedotta illegittimità costituzionale attiene alla misura dell'aumento fatto gravare sui soggetti che esercitano l'attività di sfruttamento delle cave, nel passaggio tra quanto originariamente dovuto nel 2014 e gli importi rivendicati dagli enti competenti, per il medesimo periodo di esercizio, in esito alla novella.

L'incidenza quantitativa di siffatto aumento renderebbe arbitraria e irrazionale la disposta retroattività delle modifiche.

9.5.– Ciò precisato, va ribadito che l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituisce un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» (sentenze n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985) e «trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti e inderogabili» (sentenza n. 56 del 2015).

Come chiarito dalla costante giurisprudenza di questa Corte (in consonanza anche con quella della Corte EDU), la tutela dell'affidamento non comporta che, nel nostro sistema costituzionale, sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, e ciò «anche se il loro oggetto sia costituito dai diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.)», fermo restando tuttavia che dette disposizioni, «al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino» (sentenze n. 16 del 2017 e n. 822 del 1988; in senso analogo, ex plurimis, sentenze n. 203 del 2016; n. 64 del 2014; n. 1 del 2011; n. 302 del 2010; n. 236, n. 206 e n. 24 del 2009; n. 409 e n. 264 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999).

L'affidamento da tutelare postula, tuttavia, il consolidamento, nel tempo, della situazione normativa che ha generato la posizione giuridica incisa dal nuovo assetto regolatorio, sia perché protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento (sentenza n. 56 del 2015).

Se, dunque, interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi in grado di comprimere posizioni consolidate, è comunque necessario, per un verso, che l'incidenza peggiorativa non sia sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito nell'interesse della collettività; per altro verso, che l'intervento di modifica sia prevedibile, non potendosi tollerare mutamenti retroattivi dell'assetto di interessi relativo a rapporti di durata consolidati nel tempo, del tutto inaspettati (sentenze n. 203 del 2016 e n. 64 del 2014).

9.6.– L'esame della ratio e del contenuto della norma impugnata induce ad escludere che questa abbia inciso in modo irragionevole, arbitrario e imprevedibile così da ledere – come denunciano le ordinanze rimettenti – il principio evocato.

9.6.1.– In primo luogo, va considerato che il canone in questione è stato introdotto nel 2013, mentre le modifiche apportate risalgono al 2015.

L'ambito temporale sopra descritto rende evidente che nel caso non poteva essersi consolidato un affidamento particolarmente radicato nel tempo quanto al tenore delle disposizioni previgenti, avuto riguardo ai criteri di determinazione della prestazione patrimoniale in esame.

9.6.2.– Il portato di novità che connotava l'introduzione delle norme modificate dalle disposizioni censurate – tramite le quali, per la prima volta, per i titolari di autorizzazione all'attività estrattiva, è stato disposto il pagamento della prestazione in oggetto – rendeva inoltre prevedibile, anche in un breve lasso temporale, una fisiologica instabilità di disciplina, motivata dall'esigenza di individuare non solo e non tanto i criteri di quantificazione del dovuto maggiormente confacenti alla tipologia dei rapporti in esame, ma anche le modalità attraverso le quali pervenire ad una più puntuale escussione della relativa obbligazione.

Siffatta prevedibilità della modifica, del resto, trova una rilevante conferma nel secondo dei già evidenziati tentativi di innovazione posti in essere dalla Regione nel corso del 2014, quello legato al disposto dell'art. 75 della delibera legislativa del 1° agosto 2014, in approvazione del disegno di legge n. 782, il quale anticipava l'introduzione dei criteri di determinazione del canone attualmente vigenti.

Per quanto già segnalato, siffatto tentativo non venne portato a termine per l'impugnazione della delibera legislativa che lo conteneva, all'epoca proposta, innanzi a questa Corte, dal Commissario dello Stato, prospettando minori entrate: motivazioni che si pongono in aperta distonia logica con il contenuto della censura sollevata dalle ordinanze di rinvio (le quali logicamente riposano, piuttosto, su un asserito considerevole aumento di entrate derivante dalla applicazione dei nuovi criteri).

La prevedibilità dell'introduzione dei nuovi criteri trova, inoltre, riscontro nelle ragioni di interesse pubblico – messe in luce dai lavori preparatori – che hanno imposto le modifiche oggetto di censura. Ragioni, emerse già nel primo anno di applicazione del canone in esame (come reso evidente dal tenore dell'art. 75 citato da ultimo), legate alle difficoltà incontrate nella puntuale verifica ed esazione del dovuto; e ciò in considerazione del metodo di accertamento correlato agli originari criteri di determinazione, fondato sull'autocertificazione della quantità di materiale estratto da parte del soggetto passivo della prestazione, tale da rendere non agevole un utile riscontro, quantomeno in termini di tempestività, degli importi da riscuotere da parte degli organi demandati al relativo controllo.

9.6.3.– È di immediata evidenza che la compiutezza dell'accertamento del dovuto e la puntualità nell'escussione del canone rappresentano segmenti imprescindibili del percorso che porta alla utile realizzazione dell'interesse della collettività sotteso alla prestazione patrimoniale prevista dalle disposizioni in esame, altrimenti vanificato.

L'obiettivo perseguito con l'introduzione dei nuovi criteri di determinazione si fonde, dunque, inscindibilmente con le ragioni sottese alla previsione del canone dovuto dai soggetti che svolgono l'attività estrattiva; ragioni dotate di primario rilievo, perché correlate alla tutela dei valori ambientali compromessi dalla detta iniziativa imprenditoriale.

9.6.4.– La natura ed il rilievo dell'interesse collettivo perseguito dal legislatore regionale rendono, innanzitutto, non arbitrarie le modifiche introdotte dalla novella censurata, volte a rendere efficiente la fase di accertamento e riscossione del dovuto a tale titolo.

Portano, inoltre, ad escludere che l'intervento normativo in esame possa aver arrecato una sproporzionata compressione delle posizioni soggettive coinvolte: sia perché queste ultime riposano su un affidamento tutt'altro che radicato nel tempo (sentenza n. 56 del 2015), ulteriormente messo in discussione dalla già rimarcata prevedibilità della riforma adottata; sia perché è evidentemente modesto l'ambito temporale di retrodatazione degli effetti delle nuove disposizioni, limitato al dovuto per un solo esercizio.

Considerazione, quest'ultima, che finisce per privare di effettivo rilievo il profilo legato alle addotte conseguenze economiche che derivano dalla retroattività dei criteri in contestazione, elemento fondante la censura prospettata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi:

1) dichiara inammissibile la costituzione della parte privata Fratelli Calamaio di Calamaio Ettore & C. snc;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), nella parte in cui ha introdotto il comma 8 dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013.

Legge di stabilità regionale) sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con la legge 4 agosto 1955, n. 848, con le ordinanze indicate in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge della Regione Siciliana n. 9 del 2015, nella parte in cui ha modificato il comma 1 dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana n. 9 del 2013, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia in riferimento agli artt. 53 e 3 Cost., con le ordinanze indicate in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge della Regione Siciliana n. 9 del 2015, nella parte in cui ha introdotto il comma 8 dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana n. 9 del 2013, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia in riferimento all'art. 3 Cost., con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Augusto Antonio BARBERA, Redattore
Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 aprile 2018.

Sentenza: 20 febbraio 2018, n. 94

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt 3, 81, 97, secondo comma, 117, 118, 119 della Costituzione; principio di leale collaborazione; artt. 79, 80, 81, 107 del D.P.R. 670/1972 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); artt. 7 e 8 della legge costituzionale n. 3/1948 (Statuto speciale per la Sardegna); artt. 17, 18, 19 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) e art. 2 d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), come norme interposte.

Ricorrente: Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Regione autonoma Sardegna

Oggetto: art. 1, commi 709, 711, 723, lettera a), terzo periodo, e 730, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato)

Esito:

1) cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 711, della legge 28 dicembre 2015 n. 208;

2) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 709, 711, secondo periodo, 723, lettera a), terzo periodo, e 730 della legge n. 208/2015.

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi:

La Provincia autonoma di Bolzano, la Provincia autonoma di Trento e la Regione autonoma Sardegna hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato).

La Regione Sardegna aveva impugnato il comma 711 dell'art. 1 della legge n. 208/2015, in riferimento agli artt. 3, 81, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché 7 e 8 della legge costituzionale n. 3/1948; ha in seguito rinunciato al ricorso con deliberazione della Giunta regionale del 13 febbraio 2018.

La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere, non essendo intervenuta accettazione della rinuncia a opera del resistente, né risultando un contrario interesse di questo a coltivare il giudizio.

La Provincia autonoma di Bolzano sostiene l'illegittimità dell'art. 1, comma 709, della legge n. 208/2015 per contrasto con l'art. 117, terzo comma., della Costituzione, poiché la norma qualificherebbe come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica norme dettagliate, con contenuto immediatamente precettivo ed incompatibili con il d.P.R. n. 670/1972.

La Provincia autonoma di Trento fonda la questione di legittimità ponendo le medesime questioni, affermando inoltre lo scopo del comma 709 sarebbe quello di porre vincoli ulteriori rispetto a quelli previsti dallo Statuto speciale.

La Provincia di Bolzano censura poi il comma 711 della legge n. 208/2015 che, ai fini della determinazione di entrate e spese vevoli per l'equilibrio di bilancio, limita al solo anno 2016 la

considerazione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota proveniente dal ricorso all'indebitamento; pertanto dall'esercizio 2017 tali poste di entrate e spesa non possono essere considerate ai fini del rispetto dell'equilibrio di bilancio.

Ciò comporta per gli enti territoriali l'impossibilità di considerare tra le entrate il saldo esistente tra il fondo pluriennale vincolato di entrata e il fondo pluriennale vincolato di spesa.

La medesima provincia sostiene inoltre che l'art.1, commi 723, lettera a), terzo periodo, e 730, della l. n. 208/2015, abbia dettato norme che interferirebbero con l'assetto dei rapporti finanziari intercorrenti tra le Province autonome e lo Stato, che comprende anche la finanza dei Comuni del territorio provinciale. Sempre con riferimento al comma 723 sopra citato, la Provincia autonoma di Trento rileva l'invasione della competenza legislativa provinciale in materia di finanza locale, nonché del potere di vigilanza e coordinamento della Provincia autonoma nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato previsto dallo statuto speciale.

Risulterebbero in particolare violati l'art. 80, comma 1, dello Statuto, laddove attribuisce alla ricorrente competenza legislativa primaria in materia di finanza locale, nonché l'art. 79, comma 3, che affida alle Province autonome il compito di coordinamento, definendo concorsi e obblighi di finanziamento nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato e l'obbligo di vigilare sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Secondo la Provincia autonoma di Bolzano il fondo pluriennale vincolato rappresenterebbe uno strumento volto a reimputare su esercizi successivi spese già impegnate, relativamente alle quali esiste un'obbligazione giuridicamente perfezionata, ma che giungeranno a scadenza negli esercizi sui cui vengono reimputati.

Trattandosi tuttavia di spese già impegnate sull'esercizio in corso o su esercizi precedenti, esse risulterebbero coperte con entrate dell'esercizio in cui sono state impegnate.

Pertanto la circostanza che, a partire dall'anno 2017, ai fini degli equilibri di finanza pubblica gli enti territoriali non possano considerare nel novero delle entrate il saldo tra il fondo pluriennale vincolato di entrata e il fondo pluriennale vincolato di spesa, rende necessaria per l'ente la ricerca di una nuova copertura, al fine di fronteggiare con risorse di competenza le spese reimputate sullo stesso esercizio, restando inutilizzabili le risorse accantonate in attuazione di interventi pianificati negli esercizi precedenti.

L'applicazione di questa regola determinerebbe un impatto sfavorevole per alcune realtà territoriali, poiché renderebbe necessario rifinanziare con nuove risorse investimenti che già disporrebbero della relativa copertura, assicurata con risorse degli esercizi nei quali essi sono stati programmati e finanziati.

Secondo la Provincia di Bolzano, tali norme non sarebbero inoltre compatibili con le previsioni statutarie, le quali attribuiscono alle Province autonome potestà legislativa esclusiva e la corrispondente potestà amministrativa in materia di finanza locale.

Considerazioni analoghe vengono condivise dalla Provincia autonoma di Trento: l'art. 1, comma 730 della l. n. 208/2015 sarebbe illegittimo in quanto detterebbe, in tema di avanzo di amministrazione e fondo pluriennale vincolato, norme dettagliate direttamente applicative.

Non spetta invece allo Stato la determinazione di regole in materia di finanza provinciale o la struttura dei saldi di finanza pubblica, pena la lesione dell'autonomia provinciale in relazione ai principi di programmazione e buon andamento dell'amministrazione.

La norma impugnata invece disporrebbe un indebito accantonamento di risorse delle province conservate appositamente per essere destinate ai pertinenti investimenti del fondo pluriennale vincolato.

Stante la parziale coincidenza fra i ricorsi proposti, la Corte riunisce i giudizi ai fini di una decisione congiunta.

In primo luogo è necessario evidenziare che, successivamente alla proposizione delle questioni tramite ricorso, l'art. 1, comma 643, della l. 232/2016 ha disposto, con decorrenza dall'anno 2017, la cessazione dell'applicazione dei commi da 709 a 712 e da 719 a 734 dell'art. 1 della l. 208/2015.

Restano fermi gli adempimenti degli enti territoriali relativi al monitoraggio e certificazione

del saldo di cui all'art. 1, comma 710, della l. 208/2015 e l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo 2016, di cui al medesimo comma 710, accertato ai sensi dei commi da 720 a 727 dell'art. 1 della l. n. 208/2015.

Pregiudiziale alla risoluzione della questione risulta l'esame dell'eccezione sollevata dalla difesa erariale, la quale prospetta l'infondatezza di tutte le questioni proposte alla luce della clausola di salvaguardia prevista dall'art. 1, comma 992, della legge n. 208/2015.

La Corte dichiara tale eccezione infondata, poiché, come già chiarito da un precedente orientamento (sent. n. 191/2017), dal momento che le norme impugnate annoverano direttamente le ricorrenti e i loro enti locali fra i destinatari delle previsioni ritenute lesive dell'autonomia speciale, non è possibile escludere a priori e in generale la loro lesività.

Risulta necessario esaminare le singole disposizioni, a seguito di una valutazione idonea a verificare se risulti di volta in volta contraddetta o vanificata la garanzia posta dalla clausola di salvaguardia, specialmente qualora le censure delle ricorrenti si riferiscano non ai principi espressi nelle disposizioni, bensì al loro contenuto dettagliato ed immediatamente precettivo (sent. n. 40/2016).

La clausola di salvaguardia riveste infatti la funzione di rendere applicabili determinate disposizioni agli enti ad autonomia differenziata, a patto che le disposizioni medesime non risultino lesive delle prerogative regionali e provinciali.

In particolare deve ritenersi esclusa nei casi particolari in cui singole norme di legge, in virtù di una previsione espressa, siano direttamente e immediatamente applicabili agli enti ad autonomia speciale.

La Corte giudica le questioni sollevate dalle Province autonome di Trento e Bolzano infondate.

Il comma 709 prevede che *“ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, gli enti di cui al comma 1 dell'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 707 a 734 del presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt. 117, terzo comma e 119, secondo comma, della Costituzione”*.

Con riferimento a questa censura, la Corte ricorda che l'autoqualificazione operata dal legislatore è di per sé priva di carattere precettivo ed è pertanto incapace di determinare un effetto vincolante (sentt. nn.39 e 121/2014).

Deve essere esaminato il contenuto normativo, l'oggetto e lo scopo della disposizione che ne delinea il significato precettivo; solo l'analisi delle restanti disposizioni impugnate può poi svelare la correttezza della qualificazione legislativa, così da comprendere se esse esprimano principi di coordinamento della finanza pubblica o se effettivamente contengano norme specifiche e dettagliate; l'esame dell'art. 709 deve essere quindi esaminato unitamente alle norme specificamente in contrasto con i caratteri del coordinamento della finanza pubblica, ovvero le altre disposizioni impugnate.

Secondo la Corte, lo scrutinio sull'art. 1, commi 711, secondo periodo e l'art. 730 della l. 208/2015 merita trattazione unitaria, stante il legame presente tra le disposizioni con riferimento agli istituti dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato.

L'applicazione di tali norme, come detto in precedenza, determinerebbe per alcune realtà territoriali un notevole impatto, poiché occorrerebbe rifinanziare con nuove risorse investimenti che già dispongono della copertura necessaria.

L'avanzo dell'amministrazione e il fondo pluriennale vincolato, infatti, comportano la conservazione di risorse accertate in esercizi precedenti per una diacronica utilizzazione secondo le finalità programmate nei predetti antecedenti programmi; è proprio il timore che i meccanismi contabili ipotizzati dal legislatore nazionale possano pregiudicare l'esecuzione di interventi pianificati e finanziati secondo un programma scandito temporalmente che ha spinto le Province ad impugnare tale norma.

Tuttavia la Corte ritiene che le questioni proposte non siano fondate.

Il secondo periodo dell'art. 1, comma 711, della legge n. 208/2015, prevede che

limitatamente all'anno 2016, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza sia considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento.

Tale comma specificava quanto stabilito al precedente comma 710, che disponeva che ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, gli enti di cui al comma 709 devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra entrate finali e spese finali, come eventualmente modificato secondo quanto previsto ai commi 278, 730, 731 e 732.

Il comma 730 prevede che ai fini della rideterminazione degli obiettivi di cui al comma 738, le regioni e le province autonome definiscono criteri di virtuosità e modalità operative, previo confronto in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti regionali delle autonomie locali.

Per gli stessi fini, gli enti locali comunicano ad ANCI ed UPI, a Regioni e province autonome, entro il 15 aprile ed entro il 15 settembre, gli spazi finanziari di cui necessitano per effettuare esclusivamente impegni in conto capitale, ovvero gli spazi finanziari che sono disposti a cedere. Regioni e province interessate devono poi, entro i termini perentori del 30 aprile e del 30 settembre, comunicare agli enti locali interessati i saldi obiettivo rideterminati e al Ministero dell'economia e delle finanze, con riferimento a ciascun ente locale e alla stessa regione o provincia autonoma, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica anche con riferimento a quanto disposto dal comma 731.

Gli spazi finanziari attribuiti e non utilizzati per impegni in conto capitale non rilevano ai fini del conseguimento del saldo di cui al comma 710.

Secondo le province ricorrenti il legislatore, tramite le disposizioni impugnate, avrebbe escluso la collocazione del fondo pluriennale vincolato tra le poste di entrata e di spesa valevoli ai fini del rispetto dell'equilibrio di bilancio; le stesse province adducevano analoghe considerazioni anche con riferimento all'avanzo di amministrazione.

La lesione sarebbe stata causata dal mancato utilizzo, a partire dal 2017, del fondo pluriennale vincolato, se non fosse intervenuta la legge n. 232/2016, la quale con l'art. 1, comma 466, ne avrebbe esteso l'impiego anche ai futuri esercizi finanziari (2017, 2018, 2019).

Tale intervento ha parzialmente soddisfatto le esigenze manifestate dalle ricorrenti, poiché esse richiedono un'estensione dell'impiego del predetto fondo negli esercizi finanziari successivi, fino alla fine del triennio 2016-2018.

Questa normativa era stata già sottoposta all'interpretazione adeguatrice della Corte, con le precedenti sentenze nn. 247 e 252/2017.

Invece non è in discussione in questa sede la reintroduzione della regola contestata a decorrere dall'esercizio 2020 per effetto del medesimo art. 1, comma 466, della l. 232/2016.

Questa reintroduzione risulta oggetto di autonoma impugnazione tramite successivi ricorsi.

L'art. 1, comma 730, della legge n. 208/2015 detta prescrizioni procedurali che si inseriscono nell'ambito del patto di solidarietà fra enti territoriali, disciplinato dall'art. 1, commi 728-732, della medesima legge, che consente agli enti locali di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese di investimento, nel rispetto della regola prevista dal comma 728, ma pretende tuttavia il rispetto dell'obiettivo finanziario a livello regionale, tramite un miglioramento contestuale compensativo, di pari importo, del saldo dei restanti enti locali della Regione e delle Province ricorrenti.

La Corte rinviene un'identità sostanziale tra il combinato delle disposizioni impugnate e le norme introdotte dalla l. n. 164/2016 in materia di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato, già oggetto di scrutinio da parte del giudice costituzionale.

Nello specifico, nell'ambito di tale giudizio, la Corte aveva adottato un'interpretazione adeguatrice con riferimento a norme che secondo le ricorrenti avrebbero precluso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato alle loro naturali scadenze.

Quanto all'avanzo di amministrazione, è stato affermato che le intese, con specifico riferimento alla volontaria messa a disposizione da parte degli enti territoriali del proprio avanzo di amministrazione, rappresentano lo strumento idoneo a garantire un equilibrio di bilancio non

limitato al singolo ente, ma riferito all'intero comparto regionale; se è vero che nella previsione è presente un obbligo procedimentale, che condiziona l'utilizzabilità immediata degli avanzi di amministrazione, la concreta realizzazione del risultato finanziario resta affidata al dialogo tra enti interessati che l'avvio dell'intesa dovrebbe comportare.

Alla luce di tali considerazioni la Corte non ha ritenuto presente un'espropriazione dei residui di amministrazione.

Parimenti infondato è l'ulteriore rilievo della Regione, secondo cui la norma violerebbe l'autonomia finanziaria, in quanto introdurrebbe un vincolo di utilizzo dei risultati di amministrazione limitato ai soli investimenti.

Il vincolo deve essere rispettato nei limiti connessi al positivo espletamento dell'intesa, mentre gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la facoltà, non l'obbligo, di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l'intero avanzo.

L'ente titolare dell'avanzo può partecipare o meno alle intese in ambito regionale e solo in questo caso può destinare l'avanzo all'incremento degli spazi finanziari regionali (sent. n. 247/2017).

Quanto al fondo pluriennale vincolato, nella medesima pronuncia la Corte ha ribadito che l'iscrizione nei titoli di entrata e di spesa va intesa in senso tecnico-contabile, ma non incide né quantitativamente né temporalmente su risorse accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alle scadenze del fondo pluriennale vincolato.

La qualificazione normativa del fondo rappresenta una definizione identitaria univoca dell'istituto, la cui disciplina è assolutamente orientata alla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali.

Pertanto nessuna disposizione può legittimamente comportare quella che la Corte definisce "*un'eterogenesi semantica o funzionale*", pena la violazione dell'art. 81 della Costituzione (sent. n. 247/2017).

La disciplina in esame, come quella introdotta dalla l. n. 164/2016, non comporta un'ablazione né dell'avanzo di amministrazione, né del fondo pluriennale vincolato.

Confermando tale orientamento, la Corte dichiara infondate le questioni sollevate.

Allo stesso modo la Corte giudica infondate anche le questioni promosse dalle Province e riferite all'art. 1, comma 723, lettera a), terzo periodo, della l. n. 208/2015, che dispone che, in caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 710, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, gli enti locali delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Valle D'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano siano assoggettati ad una riduzione dei trasferimenti correnti erogati dalle stesse regioni o province autonome, in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato.

Secondo la Corte tale disposizione non risulta lesiva delle prerogative delle ricorrenti; essa è stata infatti vigente fino al 31 dicembre 2016, mentre la norma subentrata, l'art. 1, comma 463, della l. n. 232/2016, ha tenuto fermi, con riferimento al 2017, gli adempimenti degli enti territoriali relativi al monitoraggio e alla certificazione del saldo di cui all'art. 1, comma 710, della l. 208/2015, nonché all'applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo 2016 di cui al medesimo comma 710. Inoltre l'art. 1, comma 734, della l. 208/2015, stabiliva che per gli anni 2016 e 2017 le disposizioni del comma 723 non dovessero trovare applicazione per le autonomie speciali, ferma restando la precedente disciplina recata dal patto di stabilità.

Per quanto attiene alle sanzioni applicabili agli enti locali che non rispettino il saldo di bilancio, la materia è stata disciplinata dall'art. 1, comma 1, lettera e) della l. n. 164/2016, la quale ha sostituito il testo dell'art. 9, comma 4, della l. n. 243/2012, introducendo un meccanismo di premi e sanzioni e demandandone l'attuazione ad una legge statale, nello specifico alla l. 232/2016.

Essa ha introdotto un articolato sistema di monitoraggio, sanzionatorio e premiale che è stato parzialmente impugnato.

La rapida modifica della normativa in seguito intervenuta non impedisce un'interpretazione costituzionalmente orientata della stessa, poiché la tutela degli equilibri della finanza pubblica

allargata si estende anche Regioni e Province ad autonomia differenziata (sentt. nn. 425/2004 e 267/2006).

Il carattere generale e indefettibile dei vincoli di finanza pubblica impone che, indipendentemente dallo speciale regime di cui godono gli enti territoriali provinciali nel perseguimento degli obiettivi macroeconomici assegnati alla finanza provinciale, gli scostamenti registrati delle singole gestioni di bilancio devono trovare riscontro in un omogeneo sistema sanzionatorio, proporzionato all'entità delle infrazioni commesse dagli enti locali.

Pertanto, a prescindere dalla complessa e costante successione delle diverse formulazioni normative che lo hanno espresso nel tempo, il principio di indefettibilità delle sanzioni per gli enti territoriali, qualora essi si discostino colpevolmente dagli obiettivi di finanza pubblica, non risulta in contrasto con i parametri statutari.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni varie autoqualificate come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica per Regioni, Province autonome ed Enti locali - Considerazione, per la determinazione delle entrate e delle spese finali, limitatamente all'anno 2016, del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento - Riduzione dei trasferimenti correnti agli Enti locali delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome in ipotesi di scostamento dai saldi obiettivo - Modalità concertative e comunicative per la rideterminazione degli obiettivi in caso di autorizzazione regionale al peggioramento del saldo a seguito di un aumento degli impegni di spesa in conto capitale. - Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, commi 709, 711, 723, lettera a), terzo periodo, e 730. - (T-180094) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.19 del 9-5-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 709, 711, 723, lettera a), terzo periodo, e 730, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Regione autonoma Sardegna e dalla Provincia autonoma di Trento, con ricorsi notificati il 26 febbraio - 7 marzo 2016, il 29 febbraio - 7 marzo 2016 e il 29 febbraio 2016, depositati in cancelleria il 4, il 7 e il 10 marzo 2016 e iscritti rispettivamente ai nn. 10, 13 e 20 del registro ricorsi 2016.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano, gli avvocati Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento, l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con i ricorsi indicati in epigrafe la Provincia autonoma di Bolzano, la Provincia autonoma di Trento e la Regione autonoma Sardegna hanno promosso, tra le altre, secondo quanto qui di seguito specificato, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 709, 711, 723, lettera a), terzo periodo, e 730, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 81, 97, secondo comma, 117, 118 e 119 della Costituzione, al principio di leale collaborazione, agli artt. 79, 80, 81 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), agli artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) nonché in relazione 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) e 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).

1.1.– In particolare, la Regione autonoma Sardegna ha impugnato il solo comma 711 dell’art. 1 della legge n. 208 del 2015, in riferimento agli artt. 3, 81, 117, 118 e 119 Cost., nonché 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948.

1.2.– Le questioni sollevate dalle Province autonome di Bolzano e di Trento possono essere accorpate secondo la seguente articolazione.

1.2.1.– La Provincia autonoma di Bolzano sostiene che l’art. 1, comma 709, della legge n. 208 del 2015 sia costituzionalmente illegittimo in quanto qualificerebbe come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., norme dettagliate con contenuto immediatamente precettivo e, in quanto tali, non compatibili con il d.P.R. n. 670 del 1972.

Secondo la Provincia autonoma di Trento, il citato comma 709 sarebbe costituzionalmente illegittimo in quanto, qualificando come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica anche disposizioni specifiche e dettagliate, intenderebbe porre vincoli ulteriori rispetto a quelli previsti dallo statuto speciale.

1.2.2.– La Provincia autonoma di Bolzano censura il successivo comma 711, laddove, ai fini della determinazione delle entrate e delle spese vevoli per l’equilibrio di bilancio, limita al solo anno 2016 la considerazione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota proveniente dal ricorso all’indebitamento.

Ciò comporterebbe che, dall’esercizio 2017, tali poste di entrata e di spesa non possano essere considerate per il rispetto dell’equilibrio di bilancio.

Poiché, ai fini degli equilibri di finanza pubblica, dal 2017 gli enti territoriali non potrebbero considerare, tra le entrate, il saldo tra il «fondo pluriennale vincolato di entrata» e il «fondo pluriennale vincolato di spesa», essi dovrebbero trovare copertura, con risorse nuove di competenza, alle spese reimputate sul medesimo esercizio, restando inutilizzabili quelle accantonate nel fondo pluriennale vincolato.

La Provincia autonoma di Bolzano richiama inoltre alcuni passaggi del verbale della «Conferenza delle Regioni» relativi al problematico regime dell’avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato.

1.2.3.– La Provincia autonoma di Bolzano lamenta inoltre che l’art. 1, commi 723, lettera a), terzo periodo, e 730, della legge n. 208 del 2015 abbia dettato norme che interferirebbero in modo evidente con l’assetto dei rapporti finanziari intercorrenti tra le Province autonome e lo Stato, che comprende anche la finanza dei Comuni del territorio provinciale.

Con riguardo al menzionato comma 723, lettera a), terzo periodo, la Provincia autonoma di Trento sottolinea l'invasione della competenza legislativa provinciale in materia di finanza locale e, più in generale, del potere di vigilanza e coordinamento della Provincia autonoma nei confronti degli «enti del sistema territoriale integrato» previsto dallo statuto speciale.

In particolare, risulterebbero violati l'art. 80, comma 1, dello statuto, laddove attribuisce alla ricorrente competenza legislativa primaria in materia di finanza locale, e l'art. 79, comma 3, dello statuto, che affida alle Province autonome il compito di coordinamento, definendo i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato, e di vigilare sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

1.2.4.– In ordine all'art. 1, comma 730, della legge n. 208 del 2015, le Province autonome di Bolzano e di Trento evocano, come meglio specificato nella parte narrativa della presente sentenza, gli artt. 79, 80, 81 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, gli artt. 17 e 18 del d.lgs. n. 268 del 1992 e l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

La Provincia autonoma di Bolzano deduce che il fondo pluriennale vincolato, in relazione alla nuova disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili recata dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), rappresenterebbe lo strumento per reimputare su esercizi successivi spese già impegnate, relativamente alle quali sussiste un'obbligazione giuridicamente perfezionata, ma che giungeranno a scadenza negli esercizi sui quali vengono reimputate.

Trattandosi di spese già impegnate sull'esercizio in corso o su esercizi precedenti, le stesse risulterebbero finanziariamente coperte con entrate dell'esercizio in cui sono state impegnate.

Conseguentemente, il fatto che, dall'anno 2017, ai fini degli equilibri di finanza pubblica gli enti territoriali non possano considerare nel novero delle entrate il saldo tra il «fondo pluriennale vincolato di entrata» e il «fondo pluriennale vincolato di spesa», renderebbe necessaria per l'ente la ricerca di una nuova copertura al fine di fronteggiare con risorse di competenza spese reimputate sul medesimo esercizio, restando irragionevolmente inutilizzabili le risorse accantonate in attuazione di interventi pianificati negli esercizi precedenti.

L'applicazione della regola in esame determinerebbe, per talune realtà territoriali, tra le quali la Provincia autonoma di Bolzano e i propri enti locali, un rilevante impatto sfavorevole, in quanto renderebbe necessario rifinanziare con nuove risorse investimenti che già disporrebbero della relativa copertura, assicurata con risorse degli esercizi nei quali essi sono stati programmati e finanziati.

In particolare, dette norme non sarebbero compatibili con le previsioni statutarie che attribuiscono alle Province autonome la potestà legislativa esclusiva, e la corrispondente potestà amministrativa, in materia di finanza locale.

La Provincia autonoma di Trento svolge analoghe censure.

In particolare, ritiene illegittimo l'art. 1, comma 730, della legge n. 208 del 2015 in quanto detterebbe in tema di avanzo di amministrazione e fondo pluriennale vincolato norme dettagliate direttamente applicative.

Non competerebbe allo Stato né determinare regole in materia di finanza provinciale, né strutturare i saldi di finanza pubblica in modo tale da ledere l'autonomia provinciale in relazione ai principi di programmazione e di buon andamento dell'amministrazione.

La norma disporrebbe un indebito accantonamento di risorse degli enti territoriali provinciali appositamente conservate per i pertinenti investimenti nel fondo pluriennale vincolato.

2.– Poiché i ricorsi vertono su disposizioni parzialmente coincidenti risulta opportuna la riunione dei relativi giudizi ai fini di una decisione congiunta, riservando a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i medesimi ricorsi.

3.– Preliminarmente, occorre evidenziare che, successivamente alla loro proposizione, l'art. 1, comma 463, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), ha disposto che «a decorrere dall'anno 2017 cessano di avere applicazione i commi da 709 a 712 e da 719 a 734 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Restano fermi gli adempimenti degli enti territoriali relativi al monitoraggio e alla certificazione del saldo di cui all'art. 1, comma 710, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, nonché l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo 2016, di cui al medesimo comma 710, accertato ai sensi dei commi da 720 a 727 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ».

Sempre in via preliminare va rilevato che, con deliberazione della Giunta regionale del 13 febbraio 2018, la Regione autonoma Sardegna ha rinunciato al ricorso.

Al riguardo va dichiarata la cessazione della materia del contendere, non essendo intervenuta accettazione della rinuncia a opera del resistente né risultando un contrario interesse di questo a coltivare il giudizio.

4.– Ciò posto, è pregiudiziale l'esame dell'eccezione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, con la quale viene prospettata l'infondatezza di tutte le questioni in ragione della clausola di salvaguardia enunciata dall'art. 1, comma 992, della legge n. 208 del 2015.

L'eccezione non è fondata.

Questa Corte, pronunciandosi proprio in merito a detta clausola di salvaguardia, ha precisato che «l'art. 1, comma 992, della legge n. 208 del 2015, introdotto nel corso dell'esame al Senato al precipuo scopo di tutelare le autonomie speciali (emendamento 50.0.14), non contempla una mera formula di stile, priva di significato normativo, ma ha la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni della medesima legge agli enti ad autonomia differenziata, a condizione che tali disposizioni non siano lesive delle prerogative regionali e provinciali.

L'operatività delle clausole di salvaguardia deve essere esclusa nei particolari casi in cui singole norme di legge, in virtù di una previsione espressa, siano direttamente e immediatamente applicabili agli enti ad autonomia speciale (fra le tante, sentenza n. 40 del 2016).

Si deve dunque verificare, con riguardo alle singole disposizioni impugnate, se esse si rivolgano espressamente anche agli enti dotati di autonomia speciale, con l'effetto di neutralizzare la portata della clausola generale» (sentenza n. 191 del 2017).

Ebbene, poiché le norme impugnate annoverano direttamente le ricorrenti (e i rispettivi enti locali) tra i destinatari delle previsioni ritenute lesive dell'autonomia speciale, non è possibile, come vorrebbe lo Stato, escludere a priori e in generale la loro lesività, ma occorre esaminare le singole disposizioni, valutandosi se risulti di volta in volta contraddetta e vanificata la garanzia posta dalla clausola di salvaguardia (sentenza n. 40 del 2016), specie laddove le censure delle ricorrenti si appuntino, come nel caso in esame, non sui principi espressi in dette disposizioni, ma sul loro contenuto dettagliato e immediatamente precettivo.

5.– Le questioni sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dell'art. 1, comma 709, della legge n. 208 del 2015 non sono fondate nei termini di seguito specificati.

Il citato comma 709 stabilisce che «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, gli enti di cui al comma 1 dell'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 707 a 734 del presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione».

Questa Corte ha più volte affermato che l'autoqualificazione operata dal legislatore è priva di carattere precettivo e non determina alcun effetto vincolante (ex plurimis, sentenze n. 121 e n. 39 del 2014).

È l'esame analitico del «contenuto normativo», dell'«oggetto» e dello «scopo» della singola disposizione che ne delinea il significato precettivo (sentenza n. 39 del 2014).

Solo l'analisi delle restanti disposizioni impugnate è in grado di svelare la correttezza della qualificazione legislativa e cioè se effettivamente esse esprimano principi di coordinamento della finanza pubblica oppure, come sostengono le ricorrenti, se contengano altresì norme specifiche e dettagliate: in tal senso, per dirimere la questione sottoposta all'attenzione di questa Corte, lo scrutinio del comma 709 non può essere considerato a sé stante, ma deve essere condotto di pari passo all'esame compiuto sulle disposizioni cui l'autoqualificazione accede.

Di per sé, quindi, il comma 709 non presenta profili di incostituzionalità se non attraverso l'associazione con norme specificamente in contrasto con i caratteri del coordinamento della finanza pubblica.

Tale patologica combinazione è stata dedotta dalle parti in giudizio per le disposizioni oggetto di successivo scrutinio. All'esito di non fondatezza di tali questioni consegue analoga pronuncia per la disposizione in esame.

6.– Le censure relative all'art. 1, commi 711, secondo periodo, e 730, della legge n. 208 del 2015 sono caratterizzate da un indissolubile intreccio, in particolare con riguardo agli istituti dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato, e meritano pertanto uno scrutinio contestuale.

L'applicazione di tali norme determinerebbe per talune realtà territoriali, tra le quali le Province ricorrenti, un rilevante impatto, in quanto renderebbe necessario rifinanziare con nuove risorse investimenti che già dispongono della relativa copertura.

Infatti, sia l'avanzo di amministrazione che il fondo pluriennale vincolato comportano la conservazione di risorse accertate in esercizi precedenti per una diacronica utilizzazione secondo le finalità programmate nei predetti antecedenti programmi.

Ed è proprio il timore che i meccanismi contabili ipotizzati dal legislatore nazionale possano pregiudicare l'esecuzione di interventi già pianificati e finanziati secondo un fisiologico cronoprogramma a ispirare le impugnative delle Province ricorrenti.

Tanto premesso, le questioni non sono fondate nei sensi appresso specificati.

Il secondo periodo dell'art. 1, comma 711, della legge n. 208 del 2015, nello specificare quanto stabilito dal precedente comma 710 (non oggetto di impugnazione) – ai sensi del quale, «ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, gli enti di cui al comma 709 devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dei commi 728, 730, 731 e 732» – prevede che, «limitatamente all'anno 2016, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento».

Il comma 730 del medesimo articolo dispone che, «ai fini della rideterminazione degli obiettivi di cui al comma 728, le regioni e le province autonome definiscono criteri di virtuosità e modalità operative, previo confronto in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti regionali delle autonomie locali.

Per i medesimi fini, gli enti locali comunicano all'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), all'Unione delle province d'Italia (UPI) e alle regioni e alle province autonome, entro il 15 aprile ed entro il 15 settembre, gli spazi finanziari di cui necessitano per effettuare esclusivamente impegni in conto capitale ovvero gli spazi finanziari che sono disposti a cedere.

Entro i termini perentori del 30 aprile e del 30 settembre, le regioni e le province autonome comunicano agli enti locali interessati i saldi obiettivo rideterminati e al Ministero dell'economia e delle finanze, con riferimento a ciascun ente locale e alla stessa regione o provincia autonoma, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica anche con riferimento a quanto disposto dal comma 731.

Gli spazi finanziari attribuiti e non utilizzati per impegni in conto capitale non rilevano ai fini del conseguimento del saldo di cui al comma 710».

Le Province autonome di Trento e di Bolzano lamentano che con le norme impugnate il legislatore statale avrebbe escluso la collocazione del fondo pluriennale vincolato tra le poste di entrata e di spesa valevoli ai fini del rispetto dell'equilibrio di bilancio.

Analoga sorte avrebbe riguardato l'avanzo di amministrazione.

La lesione determinata dalla disposizione impugnata si sarebbe concretata proprio con il mancato utilizzo, a partire dall'anno 2017, del fondo pluriennale vincolato, limite venuto poi meno grazie all'intervento della legge n. 232 del 2016, che, con l'art. 1, comma 466, ne ha esteso l'impiego ai futuri esercizi finanziari (2017, 2018 e 2019).

Se, da un lato, non si può disconoscere che l'intervenuta previsione sia almeno parzialmente soddisfacente delle esigenze manifestate dalle ricorrenti – dato che, con i ricorsi in esame, esse richiedono proprio un'estensione dell'impiego del predetto fondo negli esercizi finanziari successivi fino alla fine del triennio 2016-2018 – dall'altro è necessario ricordare come la normativa in esame sia stata assoggettata da questa Corte a interpretazione adeguatrice con le precedenti sentenze n. 247 e n. 252 del 2017.

Non è invece in discussione in questa sede la reintroduzione della regola contestata a decorrere dall'esercizio 2020 per effetto del medesimo art. 1, comma 466, della legge n. 232 del 2016.

Tale reintroduzione è fatta oggetto di autonoma impugnazione attraverso successivi ricorsi, tra cui quelli delle medesime Province autonome (reg. ric. n. 20 e n. 24 del 2017).

L'art. 1, comma 730, della legge n. 208 del 2015 detta prescrizioni di natura procedurale che si inseriscono nell'ambito del cosiddetto patto di solidarietà tra enti territoriali, disciplinato dall'art. 1, commi da 728 a 732, della medesima legge.

Tale patto consente agli enti locali di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese di investimento, a condizione che sia rispettato un duplice requisito:

- a) la definizione di appositi piani di ammortamento;
- b) il rispetto, per il complesso degli enti di ciascuna Regione, dell'equilibrio di bilancio.

Il patto di solidarietà permette il ricorso all'indebitamento per spese di investimento purché sia rispettata la regola posta dal citato comma 728 – a sua volta riproduttiva dell'art. 10, comma 3, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione) – ma pretende il rispetto dell'obiettivo finanziario a livello regionale, mediante un contestuale miglioramento compensativo, di pari importo, del saldo dei restanti enti locali della Regione e delle Province ricorrenti.

Pertanto – come già rilevato – il combinato delle disposizioni impugnate, malgrado una non perfetta corrispondenza, risulta sostanzialmente analogo a quello già scrutinato da questa Corte a proposito delle norme introdotte dalla legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), in tema di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato.

Con i ricorsi iscritti ai numeri 68, 69, 70, 71 e 74 del registro ricorsi dell'anno 2016 era stato, infatti, impugnato, l'art. 1, comma 1, lettere b) ed e), della legge n. 164 del 2016 sulla base dell'assunto secondo cui tale norma avrebbe precluso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato alle loro naturali scadenze.

Con due distinte pronunce (sentenze n. 252 e n. 247 del 2017) questa Corte ha respinto tale interpretazione, adottandone un'altra costituzionalmente adeguata.

Quanto all'avanzo di amministrazione, è stato affermato che le intese in ordine alla volontaria messa a disposizione da parte degli enti territoriali del proprio avanzo di amministrazione «costituiscono lo strumento per garantire un equilibrio di bilancio non limitato al singolo ente ma riferito all'intero comparto regionale.

Se è vero che nella previsione è presente un obbligo procedimentale che condiziona l'immediata utilizzabilità degli avanzi di amministrazione, è anche vero che la concreta

realizzazione del risultato finanziario rimane affidata al dialogo fra gli enti interessati che l'avvio dell'intesa dovrebbe comportare.

Alla stregua di tali considerazioni non si è in presenza di una espropriazione dei residui di amministrazione.

Eguale infondata è l'ulteriore censura della Regione, secondo cui la norma introdurrebbe il vincolo di utilizzare i risultati di amministrazione per i soli investimenti, violando, così, la sua autonomia finanziaria.

La disposizione, in effetti, dà per scontato il vincolo, ma ciò fa solo nei limiti connessi al positivo espletamento dell'intesa» (sentenza n. 252 del 2017); e che «gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la mera facoltà – e non l'obbligo – di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l'intero avanzo.

È infatti nella piena disponibilità dell'ente titolare dell'avanzo partecipare o meno alle intese in ambito regionale. Solo in caso di libero esercizio di tale opzione l'ente può destinare l'avanzo all'incremento degli spazi finanziari regionali» (sentenza n. 247 del 2017).

Per quel che riguarda il fondo pluriennale vincolato, è stato in quella sede ribadito che «accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive rimangono rappresentati e gestiti in bilancio secondo quanto programmato a suo tempo dall'ente territoriale.

Pertanto, l'iscrizione o meno nei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dell'entrata e nei titoli 1, 2 e 3 della spesa deve essere intesa in senso meramente tecnico-contabile, quale criterio armonizzato per il consolidamento dei conti nazionali.

Tale aggregazione contabile non incide né quantitativamente né temporalmente sulle risorse legittimamente accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alle scadenze del fondo pluriennale vincolato.

La qualificazione normativa del fondo pluriennale vincolato costituisce una definizione identitaria univoca dell'istituto, la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali.

Ciò comporta che nessuna disposizione – ancorché contenuta nella legge rinforzata – ne possa implicare un'eterogeneità semantica e funzionale senza violare l'art. 81 della Costituzione» (sentenza n. 247 del 2017).

In definitiva, la disciplina in esame, analogamente a quella introdotta dalla legge n. 164 del 2016, non comporta un'ablazione né dell'avanzo di amministrazione, né del fondo pluriennale vincolato, i quali, in conformità alla loro specifica disciplina contenuta nel d.lgs. n. 118 del 2011, sono rimasti anche per l'anno 2016 nella disponibilità degli enti territoriali titolari, fermo restando l'obbligo procedimentale del tentativo di intesa per eventualmente commutare l'avanzo di amministrazione in spazio finanziario conferibile a diversa amministrazione in ambito regionale.

Pertanto, nel corso dell'udienza le stesse ricorrenti – che al momento della proposizione dei ricorsi non potevano giovare del riscontro con la sopravvenuta giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 252 e n. 247 del 2017) – hanno condiviso la soluzione esegetica contenuta nelle precitate sentenze.

Così interpretate, le disposizioni impugnate superano pertanto il vaglio di costituzionalità e, conseguentemente, le questioni sollevate dalle ricorrenti risultano non fondate.

7.– Le questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nei confronti dell'art. 1, comma 723, lettera a), terzo periodo, della legge n. 208 del 2015 non sono fondate poiché detta disposizione, se correttamente interpretata, non lede le prerogative delle ricorrenti.

Detto periodo stabilisce che, in caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 710, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, «gli enti locali delle regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano sono assoggettati ad una riduzione dei trasferimenti correnti erogati dalle medesime regioni o province autonome in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato».

Come precedentemente ricordato, la disposizione impugnata è stata in vigore fino al 31 dicembre 2016, a seguito dell’emanazione dell’art. 1, comma 463, della legge n. 232 del 2016.

La norma subentrata ha tenuto fermi – con riferimento al 2017 – «gli adempimenti degli enti territoriali relativi al monitoraggio e alla certificazione del saldo di cui all’art. 1, comma 710, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, nonché l’applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo 2016, di cui al medesimo comma 710, accertato ai sensi dei commi da 720 a 727 dell’art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ».

Il complesso quadro normativo è peraltro arricchito dall’art. 1, comma 734, della legge n. 208 del 2015, il quale stabiliva che, per gli anni 2016 e 2017, le disposizioni del comma 723 non trovassero applicazione per le autonomie speciali, rimanendo ferma la precedente disciplina recata dal patto di stabilità.

Inoltre, per quanto concerne le sanzioni applicabili agli enti locali che non rispettino il saldo di bilancio, la materia è stata in seguito disciplinata dall’art. 1, comma 1, lettera e), della legge n. 164 del 2016, che ha sostituito il testo dell’art. 9, comma 4, della legge n. 243 del 2012.

Con tale ultima previsione è stato introdotto un meccanismo di “premi e sanzioni”, demandandone l’attuazione a una legge dello Stato.

Tanto è in effetti avvenuto con la legge n. 232 del 2016, che ha introdotto un articolato sistema di monitoraggio (art. 1, commi da 368 a 474), sanzionatorio (art. 1, commi da 475 a 478, 480 e 481) e premiale (art. 1, comma 479), in parte oggetto di impugnazione (art. 1, comma 475) da parte della Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2017.

La polivalenza semantica del caleidoscopico quadro normativo, modificatosi in un ristretto arco di tempo, non ne impedisce un’interpretazione *secundum Constitutionem*, potendosi ricondurre al principio generale più volte affermato da questa Corte, secondo cui la tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata «riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata”, come già affermato da questa Corte (in particolare, sentenza n. 425 del 2004)» (sentenza n. 267 del 2006).

È vero – come sostenuto dalle ricorrenti – che la materia della finanza provinciale di Trento e di Bolzano è ispirata al principio dell’accordo, il quale nel caso di specie si è manifestato, tra l’altro, attraverso una legislazione peculiare finalizzata all’attuazione e al rispetto dei vincoli macroeconomici di matrice europea e nazionale.

È altresì indiscutibile che la vigilanza e la concreta attuazione di tale specifico quadro finanziario – ferma restando la competenza in termini di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci delle locali sezioni di controllo della Corte dei conti (sentenza n. 40 del 2014) – è demandata alle Province autonome in coerenza con gli obiettivi loro assegnati.

Le disposizioni provinciali – emanate a seguito dello specifico strumento dell’accordo – assumono così carattere di «parametro normativo primario per la gestione finanziaria degli enti sub-regionali tra i quali, appunto, gli enti locali territorialmente interessati» (sentenza n. 40 del 2014).

Tuttavia, il carattere generale e indefettibile dei vincoli di finanza pubblica esige che, indipendentemente dallo speciale regime di cui godono gli enti territoriali provinciali nel perseguimento degli obiettivi macroeconomici assegnati alla finanza provinciale, i colpevoli scostamenti registrati nelle singole gestioni di bilancio debbano trovare riscontro in un omogeneo sistema sanzionatorio, proporzionato all’entità delle infrazioni – nel caso in esame riferite a un ordito normativo di matrice provinciale – commesse dagli enti locali.

Dunque, a prescindere dalla complessa e costante successione delle diverse formulazioni normative che lo hanno espresso nel tempo, il principio di indefettibilità delle sanzioni per gli enti territoriali che si discostano colpevolmente dagli obiettivi di finanza pubblica – se inteso in modo conforme alla peculiare disciplina provinciale – non contrasta coi parametri statuari invocati dalle ricorrenti e le relative censure risultano pertanto infondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi e riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di illegittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

1) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 711, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promossa, in riferimento agli artt. 3, 81, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché agli artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 709, 711, secondo periodo, 723, lettera a), terzo periodo, e 730, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117 e 119 Cost., al principio di leale collaborazione e agli artt. 79, 80, 81 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché in relazione 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), e 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), dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 maggio 2018.

Sentenza: 21 febbraio 2018, n. 98

Materia: sanità; coordinamento della finanza pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, della Costituzione; 118, primo e secondo comma della Costituzione; art. 16 della legge n. 196/2009, artt. 2 e 20 del d.lgs. n. 123/2011, art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502/1992 (norme interposte)

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 31, comma 1, e 34, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 34, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30;

2) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 30/2016

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone questione di legittimità costituzionale in via principale degli artt. 31, comma 1, e 34, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), sostenendo la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

L'art. 31, comma 1, della legge regionale n. 30/2016, sostituendo una precedente normativa (ossia l'art. 40 della legge Regione Veneto n. 55/1994), disciplina composizione e funzioni del collegio sindacale delle aziende sanitarie locali, denominate ULSS.

La norma individua le regole relative all'indennità dei suoi componenti e ai rimborsi spese da loro sostenuti in ragione dell'incarico ricoperto.

La difesa erariale impugna la disposizione limitatamente alla disciplina dei rimborsi delle spese di trasferta, che non prevede rimborsi per i componenti dei collegi sindacali delle aziende ULSS per spese di vitto, alloggio e viaggio per il trasferimento tra la residenza o domicilio del componente e la sede legale dell'Azienda sanitaria.

Il ricorrente lamenta in primo luogo la violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La norma regionale violerebbe, vietando il rimborso, le previsioni statali che affidano al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di vigilare e monitorare i conti pubblici anche tramite la presenza di un proprio rappresentante nei collegi di revisione e sindacali delle amministrazioni pubbliche, come disposto dall'art. 16 della l. n. 196/2009, dagli artt. 2 e 20 del d.lgs. n. 123/2011.

La presenza contestuale di componenti statali e regionali nei collegi sindacali delle ASL costituirebbe infatti, secondo la difesa statale, un essenziale meccanismo di coordinamento finanziario nel campo della spesa sanitaria.

La disposizione impugnata, invece, rischierebbe da un lato di impedire la partecipazione dei componenti ministeriali designati, impedendo l'assolvimento della funzione di controllo sulla spesa

pubblica spettante al collegio sindacale, e dall'altro di assolvere all'obbligo di partecipare a tutte le attività di verifica, pianificate dallo stesso organo di controllo, facendo così venire meno il principio di collegialità in tutti quei casi in cui l'amministrazione statale opti, in virtù del proprio potere di designazione e in base a valutazioni discrezionali, per un componente non residente nel luogo in cui ha sede l'ente.

La Corte Costituzionale ritiene la questione infondata nel merito.

Il collegio sindacale svolge funzioni di controllo che spaziano dalla verifica dell'amministrazione aziendale sotto il profilo economico alla vigilanza sull'osservanza della legge, all'accertamento della regolare tenuta della contabilità (sent. n. 390/2008); conformemente a quanto disposto dall'art. 3-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502/1992, il suddetto collegio dura in carica tre anni ed è composto da tre membri: uno è designato dal presidente della Giunta regionale, uno dal Ministro dell'economia e delle finanze e uno dal Ministro della salute.

Essi sono scelti tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili, istituito presso il Ministero della giustizia, o tra i funzionari del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica che abbiano esercitato per almeno tre anni le funzioni di revisori dei conti o di componenti dei collegi sindacali.

La loro indennità è disciplinata ai sensi del comma 4 dello stesso art. 3-ter sopra citato.

L'art. 40 della l.r. n. 55/1994, come modificato dall'art. 31 della l.r. Veneto n. 30/2016 impugnato, riproduce la disciplina statale in merito alla composizione e alle funzioni dei collegi sindacali e all'indennità dei suoi membri.

Il quinto comma dell'art. 40, modificato dalla disposizione censurata, aggiunge che i componenti del collegio hanno diritto a vedersi rimborsate le sole spese vive e documentate, per effetto del loro trasferimento in diverse sedi aziendali, nell'esercizio delle loro funzioni, mentre non è previsto alcun tipo di rimborso per le spese di vitto, alloggio e di trasferta dalla residenza al luogo in cui si riunisce il collegio.

La Corte rileva il silenzio della normativa statale sul punto; nulla era disposto in merito alle spese di trasferta dalla legge regionale prima dell'entrata in vigore della legge impugnata, neanche dalla l.r. 19/2016, che ha regolato la nuova Azienda Zero, struttura organizzativa del servizio sanitario regionale, dotata anch'essa di un collegio sindacale proprio, caratterizzato da una composizione analoga a quella dei collegi sindacali delle altre aziende ULSS.

La norma regionale, a fronte del silenzio della normativa statale, non può quindi reputarsi in contrasto diretto con nessuno dei principi fondamentali dalla stessa determinati.

Le disposizioni richiamate dal Presidente del Consiglio dei ministri quali parametri interposti (art. 16 della l. n. 196/2009; artt. 2 e 20 d.lgs. n. 123/2011) attengono alla composizione e alle funzioni dei collegi sindacali; nello specifico, esse richiedono la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze per lo svolgimento di tutte le attività di controllo loro attribuite dalla legge.

Tali norme sono idonee, in astratto, ad essere qualificate principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, che non può riferirsi solo a norme che hanno lo scopo di limitare la spesa ma comprende anche quelle che intendono riorientare la spesa pubblica, al fine di garantirne una maggiore efficienza (sent. nn. 272/2015 e 160/2016).

La Corte ritiene che la normativa regionale non pregiudichi in alcun modo la presenza e la partecipazione dei rappresentanti ministeriali nei collegi sindacali delle aziende ULSS nella Regione Veneto; non ritiene pertanto ravvisabile alcuna violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in riferimento all'art. 16 della l. n. 196/2009 e agli artt. 2 e 20 del d.lgs. n. 123/2011. Sebbene la normativa regionale impugnata penalizzi infatti in qualche modo i componenti residenti o domiciliati fuori sede, ciò non comporta che essa impedisca la partecipazione di un funzionario ministeriale alle attività del collegio sindacale, e pertanto non risulta rinvenibile una violazione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica.

Inoltre il rappresentante ministeriale non deve necessariamente essere un funzionario o dirigente del ministero residente a Roma: i requisiti previsti dalla legge per far parte dei collegi sindacali ASL sono, alternativamente, o quello di essere iscritto nel registro dei revisori contabili,

istituito presso il Ministero della giustizia, oppure di essere funzionari del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica che abbiano esercitato per almeno tre anni le funzioni di revisori dei conti o di componenti dei collegi sindacali.

In secondo luogo il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 34, commi 3 e 4, della legge regionale del Veneto n. 30/2016.

Secondo il ricorrente, con la modifica apportata alla legge regionale veneta n. 22/2002 viene esclusa la competenza comunale dai procedimenti di autorizzazione alla realizzazione degli ospedali di comunità, delle unità riabilitative territoriali e degli hospice, demandando tale competenza alla Giunta regionale.

Questa scelta violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, poiché violerebbe il principio fondamentale in materia di tutela della salute di cui all'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502/1992.

La destinazione sanitaria di una costruzione non può privare il Comune del potere di verificarne la compatibilità urbanistica e rilasciare il permesso di costruire; la disposizione censurata lederebbe le prerogative comunali ai sensi dell'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione, per contrasto con il principio di sussidiarietà e adeguatezza e perché la competenza al rilascio dei permessi di costruire, quando le strutture sociosanitarie sono realizzate da soggetti privati, viene attribuita dalla legge statale direttamente al Comune.

La questione viene ritenuta fondata in relazione all'art. 117, terzo comma della Costituzione, con riferimento alla materia del governo del territorio.

La ricorrente invoca a supporto della tesi dell'incostituzionalità della norma regionale l'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502/1992, che prevede che per la realizzazione di strutture sanitarie e socio-sanitarie il comune debba acquisire, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di autorizzazioni e concessioni di cui all'art. 4 del d.l. n. 398/1993 e ss. mod., la verifica di compatibilità del progetto da parte della Regione.

La verifica viene svolta in base al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, al fine di garantire al meglio l'accessibilità ai servizi e valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture.

In particolare le competenze comunali in materia di autorizzazioni e concessioni cui si riferisce la norma sono tutte competenze relative al permesso di costruire, incluse quelli inerenti la segnalazione certificata di inizio attività, oggi disciplinate dal d.P.R. n. 380/2001.

Il principio che individua il Comune quale soggetto competente in materia di permessi urbanistici ed edilizi deve essere applicato anche alle strutture regolate dalla legge regionale impugnata; il comma 1 dell'art. 8-ter del d.lgs. n. 502/1992 dispone, infatti, che la realizzazione di edifici e l'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie siano subordinate ad autorizzazione.

Tali autorizzazioni sono necessarie nel caso della costruzione di nuove strutture, dell'adattamento di quelle già esistenti o della loro diversa utilizzazione, dell'ampliamento o della trasformazione, nonché del trasferimento in altra sede di quelle già autorizzate, con riferimento alle costruzioni tra cui è possibile ricomprendere sia gli hospice che gli ospedali di comunità e le unità riabilitative territoriali.

Queste ultime sono qualificate dal piano socio-sanitario della Regione Veneto, approvato con l.r. n. 23/2012, come strutture di ricovero intermedie, a carattere temporaneo e capaci di accogliere pazienti per cui non è possibile l'assistenza domiciliare ed è improprio il ricorso all'ospedalizzazione.

Indubbiamente l'art. 8-ter, comma 2, del d.lgs. n. 502/1992 subordina la realizzazione di strutture sanitarie e socio-sanitarie ad una doppia valutazione, una relativa alla conformità urbanistico-edilizia dell'opera e l'altra relativa alla verifica di compatibilità del progetto rispetto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture.

Entrambe le parti convengono sulla natura di norma di principio, in materia di tutela della salute, della disposizione statale in questione; il dubbio posto dalla difesa regionale attiene alla riserva di competenza affidata in via assoluta al Comune nello svolgimento delle valutazioni sulla conformità urbanistico-edilizia dell'opera, disposto dall'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502/1992.

Se venisse accolta l'interpretazione della norma statale prospettata dalla Regione resistente, la norma regionale censurata sfuggirebbe alla censura di costituzionalità, poiché essa assegna alla Regione entrambi i tipi di valutazione.

Al contrario, la Corte ritiene che la norma statale enunci un principio diverso, che solo per esigenze di semplificazione faccia confluire le due valutazioni in un atto finale unico e facente capo al Comune, ma secondo cui è necessario mantenere due valutazioni, rese da parte di due differenti organi pubblici: il Comune per le valutazioni urbanistiche e la Regione per quelle di politiche sanitarie.

La norma statale, infatti, richiede alla Regione la verifica di compatibilità del progetto della struttura sanitaria in relazione alla programmazione sanitaria e la mette a disposizione del Comune, a cui spetta la valutazione del progetto rispetto agli strumenti urbanistici, nell'esercizio di una funzione amministrativa, relativa al rilascio dei titoli abilitativi, che appartiene al nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento dell'autonomia dell'ente comunale.

Anche la giurisprudenza amministrativa ha confermato questa interpretazione, ritenendo che la verifica di compatibilità operata dalla Regione introduca un sub procedimento nell'ambito del complesso procedimento comunale per il rilascio della concessione edilizia.

Proprio l'inserimento di tale sub procedimento permette che l'atto comunale rappresenti la sintesi di due poteri amministrativi diversi (Consiglio di Stato, III sez., n. 550/2013).

La norma regionale imputava infatti ad un unico soggetto due valutazioni che devono rimanere distinte; dalla rottura di questa dualità necessaria deriva l'illegittimità costituzionale della norma regionale, adottata in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Sanita' pubblica - Disciplina dell'indennita' dei componenti del Collegio dei revisori delle aziende sanitarie locali (divieto del rimborso delle spese sostenute in ragione dell'incarico) - Autorizzazione ed accreditamento delle strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali - Attribuzione alla Giunta regionale, con esclusione del Comune, della competenza in materia di autorizzazione alla realizzazione degli ospedali di comunita', delle unita' territoriali e degli hospice. - Legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilita' regionale 2017), artt. 31, comma 1, e 34, commi 3 e 4. - (T-180098) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.21 del 23-5-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 31, comma 1, e 34, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio-2 marzo 2017, depositato in cancelleria il 7 marzo 2017, iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nella udienza pubblica del 20 febbraio 2018 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 31, comma 1, e 34, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), ritenendo violati gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

Resta riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal ricorrente.

2.– L’art. 31, comma 1, della citata legge regionale n. 30 del 2016, nel sostituire l’art. 40 della legge della Regione Veneto 14 settembre 1994, n. 55 (Norme sull’assetto programmatico, contabile, gestionale e di controllo delle unità locali socio sanitarie e delle aziende ospedaliere in attuazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 “Riordino della disciplina in materia sanitaria”, così come modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517), disciplina la composizione e le funzioni del collegio sindacale delle aziende sanitarie locali (ASL), nella legislazione della Regione Veneto denominate aziende ULSS, e detta le regole relative alla indennità dei suoi componenti e al rimborso delle spese da loro sostenute in ragione dell’incarico.

La disposizione è impugnata nella parte relativa alla disciplina dei rimborsi delle spese di trasferta, là dove essa dispone che per i componenti dei collegi sindacali delle aziende ULSS «non sono previsti rimborsi per spese di vitto, alloggio e di viaggio per il trasferimento tra la residenza o domicilio del componente e la sede legale dell’Azienda sanitaria».

La difesa dello Stato denuncia la violazione da parte della norma impugnata dei principi fondamentali della legislazione statale nella materia del «coordinamento della finanza pubblica» di cui all’art. 117, terzo comma, Cost.

Secondo il ricorrente, costituirebbero principi fondamentali della materia le previsioni della legge statale che attribuiscono al Ministero dell’economia e delle finanze i compiti di vigilanza e monitoraggio sui conti pubblici anche attraverso la presenza di un proprio rappresentante nei collegi di revisione e sindacali delle amministrazioni pubbliche, come previsto dall’art. 16 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e dagli artt. 2 e 20 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 (Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell’attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell’articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196), con la conseguenza che la compresenza di componenti statali e regionali nei collegi sindacali delle ASL rappresenterebbe un «essenziale meccanismo di coordinamento finanziario nel campo della spesa sanitaria».

Tali principi fondamentali sarebbero violati dalla norma regionale impugnata che, vietando il rimborso delle spese di trasferta sostenute dai componenti dei collegi sindacali delle aziende ULSS per raggiungere la sede delle aziende stesse, ostacolerebbe la partecipazione dei componenti designati dal Ministero dell’economia e delle finanze, che di solito sono dirigenti dello Stato con sede a Roma, e di conseguenza comprometterebbe irrazionalmente il funzionamento dei collegi sindacali e l’assolvimento della loro funzione di controllo sulla spesa pubblica.

Inoltre, la disposizione regionale impedirebbe ai componenti del collegio sindacale di assolvere all’obbligo di partecipare a tutte le attività di verifica pianificate dallo stesso organo di controllo, potendo far venire meno il principio di collegialità.

E ciò in tutti quei casi in cui l’amministrazione statale, titolare del potere di designazione, opti, in base a valutazioni discrezionali, per un componente sindaco non residente nel luogo in cui ha sede l’ente.

3.– Deve innanzitutto essere respinta l’eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa regionale per l’«intima contraddittorietà» e l’«inconferenza» del parametro di costituzionalità invocato.

Il ricorso statale, infatti, come sopra si è riferito, richiama esplicitamente i principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica» che reputa violati e in particolare cita l'art. 16 della legge n. 196 del 2009 e gli artt. 2 e 20 del d.lgs. 123 del 2011.

Tanto basta ad assolvere all'onere di motivazione dell'atto introduttivo del giudizio di costituzionalità.

Attiene poi al merito della questione stabilire se tali previsioni statali siano tali da impedire alle Regioni di modulare la disciplina dei rimborsi delle spese di trasferta dei componenti dei collegi sindacali delle ASL nel modo previsto dalla disposizione regionale impugnata.

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

4.1.– Questa Corte si è già occupata, ad altri fini, della struttura organizzativa delle ASL e in particolare di quello che oggi è denominato «collegio sindacale», ricostruendone la storia e le funzioni.

In quella occasione, la Corte ha osservato che nelle aziende sanitarie locali al collegio sindacale «sono assegnate le funzioni di controllo, che, in particolare, attengono alla verifica dell'amministrazione dell'azienda sotto il profilo economico, alla vigilanza sull'osservanza della legge e all'accertamento della regolare tenuta della contabilità» (sentenza n. 390 del 2008).

L'organo di controllo, originariamente denominato «collegio dei revisori» (art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 502 del 1992) è stato riformato con il decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), il quale ne ha anche mutato il nome, trasformandolo in «collegio sindacale».

Quanto alla sua composizione, l'attuale art. 3-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, nel testo risultante dalle modifiche da ultimo introdotte dall'art. 1, comma 574, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)», stabilisce che: «Il collegio sindacale dura in carica tre anni ed è composto da tre membri, di cui uno designato dal presidente della giunta regionale, uno dal Ministro dell'economia e delle finanze e uno dal Ministro della salute.

I componenti del collegio sindacale sono scelti tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili istituito presso il Ministero della giustizia, ovvero tra i funzionari del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica che abbiano esercitato per almeno tre anni le funzioni di revisori dei conti o di componenti dei collegi sindacali».

Quanto al trattamento economico, ai sensi del comma 4 del medesimo art. 3-ter, «i riferimenti contenuti nella normativa vigente al collegio dei revisori delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere si intendono applicabili al collegio sindacale di cui al presente articolo».

In forza di tale rinvio si applica, dunque, l'art. 3, comma 13, del medesimo d.lgs. n. 502 del 1992, che stabilisce che i componenti del collegio percepiscono una indennità, fissata «in misura pari al 10 per cento degli emolumenti del direttore generale dell'unità sanitaria locale», mentre «al presidente del collegio compete una maggiorazione pari al 20 per cento dell'indennità fissata per gli altri componenti».

4.2.– L'art. 40 della legge reg. Veneto n. 55 del 1994, così come modificato dall'impugnato art. 31 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, nei commi da 1 a 4, non contestati nel presente giudizio, ripete la disciplina statale sulla composizione e sulle funzioni dei collegi sindacali, nonché sulla indennità spettante ai loro componenti.

Il comma 5 del medesimo art. 40, modificato dalla disposizione oggetto di censura, aggiunge poi che: «I componenti del Collegio hanno diritto al rimborso delle sole spese vive e documentate, per effetto del loro trasferimento in diverse sedi aziendali nell'esercizio delle loro funzioni.

Non sono previsti rimborsi per spese di vitto, alloggio e di viaggio per il trasferimento tra la residenza o domicilio del componente e la sede legale dell'Azienda Sanitaria».

Sul punto dei rimborsi per le spese di trasferta, la normativa statale di riferimento è silente, non prevedendo alcuna specifica disciplina per le spese di missione sostenute dai componenti dei collegi dei revisori dei conti e dei collegi sindacali istituiti presso le ASL o presso altri enti e organismi pubblici. Parimenti silente era la legge regionale prima della entrata in vigore della disposizione impugnata.

Dei rimborsi per le spese dei componenti del collegio sindacale non si occupa neppure la legge regionale 25 ottobre 2016, n. 19 (Istituzione dell'ente di governance della sanità regionale veneta denominato "Azienda per il governo della sanità della Regione del Veneto – Azienda Zero").

Disposizioni per la individuazione dei nuovi ambiti territoriali delle Aziende ULSS), di poco precedente alla disposizione impugnata, che ha dato vita alla nuova Azienda Zero, a cui sono attribuite numerose funzioni «per la razionalizzazione, l'integrazione e l'efficientamento dei servizi sanitari, socio-sanitari e tecnico-amministrativi del servizio sanitario regionale» (art. 1 della legge reg. Veneto n. 16 del 2017), anch'essa dotata di un proprio collegio sindacale, che presenta una composizione identica a quella dei collegi sindacali delle altre aziende ULSS (art. 6, comma 1, della medesima legge regionale).

L'impugnato art. 31, comma 1, dunque, disciplina le spese di missione dei componenti del collegio sindacale nel silenzio della normativa statale e non già in contrasto diretto con alcuno dei suoi principi fondamentali.

4.3.– Quanto ai parametri interposti richiamati nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri – art. 16 della legge n. 196 del 2009 e artt. 2 e 20 del d.lgs. 123 del 2011 – essi non si occupano delle spese di missione, ma riguardano la composizione e le funzioni dei collegi sindacali, richiedendo la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze in tali organi, per lo svolgimento di tutte le attività di controllo loro attribuite dalla legge.

Indubbiamente le richiamate disposizioni sono idonee, in astratto, ad essere qualificate come principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica», essendo chiaramente volte a garantire una complessiva maggiore efficienza della spesa pubblica attraverso il monitoraggio costante da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze su tutte le amministrazioni pubbliche non territoriali, comprese quelle che, occupandosi di sanità, rappresentano una delle maggiori voci di spesa regionale e dell'intero sistema.

Infatti, secondo un costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, la materia «coordinamento della finanza pubblica» «non può essere limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa, ma comprende anche quelle aventi la funzione di "riorientare" la spesa pubblica per una complessiva maggiore efficienza del sistema» (sentenza n. 272 del 2015; per l'accoglimento di una simile concezione "virtuosa" del coordinamento della finanza pubblica: sentenze n. 273 del 2016, n. 160 del 2016, n. 69 del 2016, n. 38 del 2016, n. 205 del 2013, n. 8 del 2013).

Tuttavia, in concreto, non si ravvisa la violazione lamentata nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ritiene che le disposizioni impuginate, ponendo severi limiti ai rimborsi per le spese, ostacolano la partecipazione dei componenti designati dal Ministero dell'economia e delle finanze, compromettendo il corretto funzionamento dei collegi sindacali.

Vero è che la normativa regionale impugnata penalizza in qualche misura i componenti residenti o domiciliati fuori sede.

Tuttavia, ciò non implica che essa impedisca la partecipazione di un rappresentante ministeriale alle attività di controllo del collegio sindacale: sotto questo profilo, quindi, essa non determina una violazione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica invocati nel presente giudizio.

Le prevedibili difficoltà di fatto che, in mancanza del rimborso delle spese di trasferta da parte della Regione, il Ministero dell'economia e delle finanze potrebbe incontrare nell'acquisire la disponibilità da parte dei funzionari o dirigenti ministeriali che hanno la loro sede di servizio nella

capitale non compromettono di per sé lo svolgimento delle indefettibili funzioni di vigilanza da parte del Governo.

Il «rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze nei collegi di revisione o sindacali delle amministrazioni pubbliche» (art. 16 della legge n. 196 del 2009) non deve necessariamente essere un funzionario o un dirigente del ministero, residente a Roma.

Anche a non voler considerare la possibilità che il Ministro qualifichi la partecipazione dei propri funzionari o dirigenti ai collegi sindacali delle ASL come adempimento di un loro dovere d'ufficio, in modo da accollarsi il rimborso delle spese di trasferta, egli potrebbe sempre designare come suoi «rappresentanti» sia funzionari o dirigenti che prestano servizio in una delle sedi territoriali del MEF, per i quali il problema del rimborso delle spese di trasferta non sussiste, sia revisori liberi professionisti residenti nelle vicinanze della sede della ASL, nella stessa Regione o in altra adiacente.

Come si è sopra ricordato, infatti, i requisiti previsti dalla legge per svolgere le funzioni di componenti dei collegi sindacali delle ASL sono, alternativamente e senza alcuna indicazione di preferenza per l'una o per l'altra categoria, o quello di risultare «iscritti nel registro dei revisori contabili istituito presso il Ministero della giustizia», ovvero quello di essere «funzionari del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica che abbiano esercitato per almeno tre anni le funzioni di revisori dei conti o di componenti dei collegi sindacali» (art. 3-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992).

La normativa regionale impugnata, pertanto, non pregiudica la presenza e la partecipazione dei rappresentanti ministeriali nei collegi sindacali delle aziende ULSS nella Regione Veneto e, perciò, non viola l'art. 117, terzo comma Cost., in riferimento all'art. 16 della legge n. 196 del 2009 e agli artt. 2 e 20 del d.lgs. 123 del 2011.

5.- L'art. 34, comma 3, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016 dispone quanto segue: «Alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 7 della legge regionale 16 agosto 2002, n. 22 dopo le parole: “nei rimanenti casi” sono inserite le seguenti: “con esclusione degli ospedali di comunità, delle unità riabilitative territoriali e degli hospice”».

A seguito di questa modifica, il testo dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 16 agosto 2002, n. 22 (Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali) risulta il seguente: «1.

L'autorizzazione alla costruzione, ampliamento, trasformazione, trasferimento in altra sede delle strutture pubbliche, di istituzioni ed organismi a scopo non lucrativo, nonché delle strutture private, che erogano prestazioni di assistenza residenziale extraospedaliera, a ciclo continuativo e/o diurno di carattere estensivo o intensivo, ivi compresi i centri residenziali per tossicodipendenti e malati di AIDS, è rilasciata:

a) dalla Regione, in conformità all'articolo 77 della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 e successive modificazioni, qualora si tratti di strutture della Regione, di enti o aziende da essa dipendenti, oppure dalla stessa finanziate, anche parzialmente;

b) dal comune in cui avrà sede la struttura, nei rimanenti casi con esclusione degli ospedali di comunità, delle unità riabilitative territoriali e degli hospice. 2.

Il rilascio delle autorizzazioni di cui al comma 1 avviene previa positiva valutazione della rispondenza alla programmazione socio-sanitaria regionale e attuativa locale, definita in base al fabbisogno complessivo ed alla localizzazione e distribuzione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, anche al fine di meglio garantire l'accessibilità ai servizi e valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture.

Nei casi di cui al comma 1, lettera b), la rispondenza alla programmazione socio-sanitaria è attestata nel parere obbligatorio e vincolante rilasciato dal dirigente della struttura regionale competente».

L'art. 34, comma 4, della medesima legge regionale impugnata dispone inoltre che: «Dopo il comma 2 dell'articolo 7 della legge regionale 16 agosto 2002, n. 22 è aggiunto il seguente: "2 bis.

L'autorizzazione alla costruzione, ampliamento, trasformazione, trasferimento in altra sede degli ospedali di comunità, delle unità riabilitative territoriali e degli hospice richiesta da istituzioni ed organismi a scopo non lucrativo, nonché da strutture private è rilasciata dalla Giunta regionale, sentita la competente Commissione consiliare, fatto salvo quanto disposto dall'articolo 2, comma 1, lettera g), n. 7, della legge regionale 25 ottobre 2016, n. 19"».

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 34, commi 3 e 4, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, ritenendo che esso, modificando la legge reg. Veneto n. 22 del 2002 nel senso di escludere la competenza del Comune dai procedimenti di autorizzazione alla realizzazione degli ospedali di comunità, delle unità riabilitative territoriali e degli hospice, e di demandare alla Giunta regionale tale competenza, violi l'art. 117, terzo comma, Cost., non rispettando il principio fondamentale in materia di «tutela della salute» di cui all'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992. Secondo il richiamato principio fondamentale, la finalità sanitaria di una costruzione non può privare il Comune del potere di verificarne la compatibilità urbanistica e di rilasciare il permesso di costruire; sicché, la disposizione oggetto del presente giudizio lederebbe le prerogative comunali sia ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost., perché la competenza al rilascio dei permessi di costruire, quando le strutture sociosanitarie sono realizzate da soggetti privati, è attribuita al Comune direttamente dalla legge statale; sia ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost., perché comunque la norma regionale contrasterebbe con il principio di sussidiarietà e di adeguatezza.

6.– Non può essere accolta l'eccezione di inammissibilità «per indeterminatezza dell'impugnazione» proposta dalla difesa regionale nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica.

Il ricorso statale, infatti, ha chiaramente dedotto come parametri della sollevata questione di costituzionalità l'art. 117, terzo comma, Cost. in riferimento alla materia della «tutela della salute», indicando specificamente l'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 quale parametro interposto, e l'art. 118, secondo comma, Cost., rilevando che è la legge statale ad avere conferito ai Comuni la funzione amministrativa di cui si discute, e lamentando altresì una violazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza di cui al primo comma del medesimo art. 118 Cost.

L'impugnazione identifica con chiarezza oggetto, parametri e profili della questione portata all'esame di questa Corte. Tanto basta per consentire a questa Corte l'esame nel merito della questione prospettata.

7.– La questione è fondata in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost.

La disposizione statale invocata dal ricorrente come norma di principio è l'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, rubricato «Autorizzazioni alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e sociosanitarie», il quale prevede che: «Per la realizzazione di strutture sanitarie e socio-sanitarie il comune acquisisce, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di autorizzazioni e concessioni di cui all'art. 4 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493 e successive modificazioni, la verifica di compatibilità del progetto da parte della regione.

Tale verifica è effettuata in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, anche al fine di meglio garantire l'accessibilità ai servizi e valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture».

Le competenze comunali cui si riferisce testualmente la norma statale – quelle cioè «in materia di autorizzazioni e concessioni» di cui all'art. 4 della legge n. 493 del 1993, rubricato «Procedure per il rilascio delle concessioni edilizie» – sono in realtà tutte le competenze relative al permesso di costruire, comprese quelle riguardanti la segnalazione certificata di inizio di attività, oggi disciplinate dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), che ha espressamente abrogato l'art. 4 della legge n. 493 del 1993 (art. 136, comma 1, lettera h), distribuendone poi il contenuto in vari suoi articoli.

D'altra parte, il principio che identifica nel Comune il soggetto competente in materia di permessi urbanistici ed edilizi si applica anche alle strutture regolate dalla legge regionale impugnata, posto che il comma 1 del medesimo art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 chiarisce che: «La realizzazione di strutture e l'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie sono subordinate ad autorizzazione».

Tali autorizzazioni si applicano alla costruzione di nuove strutture, all'adattamento di strutture già esistenti e alla loro diversa utilizzazione, all'ampliamento o alla trasformazione nonché al trasferimento in altra sede di strutture già autorizzate, con riferimento alle seguenti tipologie: a) strutture che erogano prestazioni in regime di ricovero ospedaliero a ciclo continuativo o diurno per acuti; c) strutture sanitarie e socio-sanitarie che erogano prestazioni in regime residenziale, a ciclo continuativo o diurno».

Alle strutture di cui alla lettera a), infatti, possono ascrivere gli hospice, che nella normativa statale e regionale, a partire dal decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 450 (Disposizioni per assicurare interventi urgenti di attuazione del Piano sanitario nazionale 1998-2000), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1999, n. 39, art. 1, fino alla legge della Regione Veneto 19 marzo 2009, n. 7 (Disposizioni per garantire cure palliative ai malati in stato di inguaribilità avanzata o a fine vita e per sostenere la lotta al dolore), art. 5, sono definite come strutture dedicate all'assistenza palliativa e di supporto prioritariamente per i pazienti affetti da patologia neoplastica terminale.

Nelle strutture di cui alla lettera c), invece, si possono ricomprendere gli ospedali di comunità e le unità riabilitative territoriali, che il piano socio-sanitario della Regione Veneto approvato con la legge regionale 29 giugno 2012, n. 23 (Norme in materia di programmazione socio-sanitaria e approvazione del Piano socio-sanitario regionale 2012-2016) qualifica, in armonia con la normativa statale di riferimento, come «strutture di ricovero intermedie», e cioè «strutture di ricovero temporaneo in grado di accogliere i pazienti per i quali non sia prefigurabile un percorso di assistenza domiciliare e risulta improprio il ricorso all'ospedalizzazione e all'istituzionalizzazione».

Non vi è alcun dubbio peraltro, né le parti lo contestano, che l'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 preveda che per la realizzazione di strutture sanitarie e socio-sanitarie siano sempre necessari due tipi di valutazioni: una valutazione relativa alla conformità urbanistico-edilizia dell'opera e una valutazione di politica sanitaria (la «verifica di compatibilità» del progetto rispetto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture).

Entrambe le parti, inoltre, ritengono che la disposizione statale abbia la natura di norma di principio in materia di «tutela della salute».

Ciò che è posto in discussione dalla difesa regionale è che il richiamato art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 riservi in via assoluta al Comune la competenza a svolgere le valutazioni sulla conformità urbanistico-edilizia dell'opera.

Se si accogliesse l'interpretazione della disposizione statale prospettata dalla Regione resistente, la norma regionale impugnata sfuggirebbe alla censura di costituzionalità, posto che essa prevede entrambi i tipi di valutazione – urbanistico-edilizia e di politica sanitaria – anche se, nel caso degli hospice, degli ospedali di comunità e delle unità riabilitative territoriali concentra entrambe in capo alla Regione.

Questa Corte ritiene invece che l'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 contenga un principio diverso, che richiede di mantenere una duplicità di valutazioni da parte di due differenti organi pubblici – il Comune per le valutazioni urbanistiche e la Regione per quelle di politica sanitaria – e che solo a fini di semplificazione delle procedure e per evitare inutili aggravii a carico degli amministrati fa confluire le due valutazioni in un unico atto finale, facente capo al Comune.

In particolare, la norma statale esige che la Regione effettui la verifica di compatibilità del progetto della struttura sanitaria in relazione alla programmazione sanitaria e la metta a disposizione del Comune, al quale poi spetta la valutazione del progetto rispetto agli strumenti urbanistici, nell'esercizio di una funzione amministrativa, quella relativa al rilascio dei titoli abilitativi, che appartiene al nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento dell'autonomia dell'ente comunale (per analoghe affermazioni si vedano le sentenze n. 67 del 2016 e n. 387 del 2007).

Anche la giurisprudenza amministrativa conferma questa interpretazione quando afferma che la «verifica di compatibilità» del progetto di realizzazione o ampliamento di strutture sanitarie compiuta dalla Regione introduce un subprocedimento nell'ambito del complesso procedimento comunale per il rilascio della concessione edilizia, e precisa che l'inserimento di tale subprocedimento fa sì che si verifichi nello stesso atto comunale la sintesi, espressione di due poteri amministrativi diversi, della qualità di titolo edilizio in senso proprio e di autorizzazione regionale alla realizzazione (Consiglio di Stato, terza sezione, sentenza 29 gennaio 2013, n. 550; Consiglio di Stato, quinta sezione, sentenza 15 ottobre 2009, n. 6324; e ciò vale anche nel caso di fattispecie quali la DIA o la SCIA, come affermato dal Consiglio di Stato, terza sezione, sentenza 30 gennaio 2012, n. 445 e, più recentemente, da TAR Napoli, sentenza 3 luglio 2017, n. 3575).

La norma regionale impugnata, al contrario, eliminando l'intervento comunale, rompe la necessaria dualità e fa confluire in un unico momento e in un unico soggetto due valutazioni che devono restare distinte.

Deve pertanto esserne dichiarata l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Restano assorbite le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 30 del 2016 promossa, in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2018.

Sentenza: 7 marzo 2018, n. 101

Materia: bilancio e contabilità pubblica; coordinamento della finanza pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 3, 81, 97, 117, terzo e quarto comma; art.119 Cost. in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), art. 120 della Costituzione; artt. 79, commi 1, 3 e 4, 80, 81, 103, 104, 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol), artt. 17 e 18 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 260 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), l. costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione; legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato-legge di stabilità 2015), d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), l. 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione), l. 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), l. 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 8 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, concernente la finanza regionale), d.lgs. 31 luglio 2007, n. 137 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), d.lgs. n. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello Statuto speciale del Trentino Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), d.P.R. 18 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello Statuto per la Regione Trentino Alto Adige in materia di igiene e sanità) quali norme interposte.

Ricorrente: Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia

Oggetto: art.1, commi 463, 466, primo, secondo, quarto periodo, 475 lettere a) e b), 479, lettera a), 483 primo periodo, 519 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 466, della l. n. 232/2016, nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio di bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza;

2) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 475, lettere a) e b), della l. n. 232/2016 nella parte

in cui prevede che gli enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sono tenuti a versare l'importo della sanzione per il mancato conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica al bilancio dello Stato, anziché a quello delle suddette autonomie speciali;

3) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 510, della l. n. 232/2016;

4) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 463, della l. n. 232/2016;

5) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 479, lettera a), e 483, della legge n.232/2016.

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi:

La Regione Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano impugnano diverse disposizioni della legge n.232/2016.

Nello specifico, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato: i commi 463, 466, primo, secondo e quarto periodo, 483 e 519 dell'art. 1 della l. n. 232/2016 in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 81, primo e sesto comma, 97, 117, terzo comma, 119, primo, secondo e sesto comma, 136 della Costituzione e all'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, alla legge costituzionale n.1/2012, in relazione agli artt. 3 e 9 della l. n. 243/2012, come modificato dalla l. 164/2016, agli artt. 48, 49, 51, 63 e 65 della legge costituzionale n.1/1963; ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione e all'accordo in materia di finanza regionale di cui agli artt. 63 e 65 dello statuto speciale e 27 della legge n. 42/2009; nonché in relazione alle norme di cui al d.P.R. n. 114/1965, al d.lgs. n. 8/1997; al d.lgs. n.137/2007.

La provincia autonoma di Bolzano ha impugnato: l'art. 1, comma 475, lettere a) e b), della l. n. 232/2016, in riferimento agli artt. 79, commi 1, 3 e 4, 80, 81, 103, 104, 107 del d.P.R. n. 670/1972 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) in relazione alle corrispondenti norme di attuazione (artt. 17 e 18 del d.lgs. n. 268/1992) e d.lgs. n. 266/1992; agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001; al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione e all'accordo del 15 ottobre 2014, recepito dalla l. n. 190/2014; al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; agli artt. 81 e 97 della Costituzione, anche in relazione alla legge costituzionale n.1/2012 e alla l. n. 243/2012.

La Provincia autonoma di Trento ricorre impugnando l'art. 1, comma 466, quarto periodo, 475 lettere a) e b), 479, lettera a), 483, primo periodo, nella parte in cui richiama il comma 479, della l. n. 232/2016 in riferimento agli artt. 8, 16, 79, 80, 81, 103, 104, 107 dello Statuto, in relazione alle corrispondenti norme di attuazione, in particolare gli artt. 17, 18 e 19 del d.lgs. n. 268/1992 e all'art. 2 del d.lgs. n. 266/1992; all'art. 2 del d.P.R. n. 474/1975; agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001; al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione e all'accordo del 15 ottobre 2014, recepito dalla l. n. 190/2014; al principio di ragionevolezza di cui agli artt. 3, 97 e 81 della Costituzione, anche in relazione alla legge costituzionale n. 1/2012 e alla legge n. 243/2012.

La Corte riunisce i giudizi, a fronte della parziale coincidenza delle norme impuginate e dei parametri invocati; esamina le questioni dando la precedenza a quelle che investono parametri della Costituzione piuttosto che dei singoli statuti speciali, poiché riguardano omogenei ambiti di riferimento e pertanto meritano uno scrutinio contestuale.

In primo luogo, quanto alle questioni promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia nei confronti dell'art. 1, comma 463, della l. n. 232/2016, in riferimento agli artt. 3, 25,

secondo comma e 97 della Costituzione, nonché agli artt. 48 e 49 dello statuto speciale, la Corte ammette l'ambiguità della disposizione, stante la presenza di rinvii a disposizioni potenzialmente antagoniste con quanto disposto dal suddetto comma, ma ritiene comunque la questione infondata.

La norma censurata prevede che a decorrere dall'anno 2017 cessi l'applicazione dei commi da 709 a 712 e da 719 a 734 dell'art. 1 della l. n. 208/2015; dispone inoltre che gli enti territoriali debbano effettuare gli adempimenti relativi al monitoraggio e alla certificazione del saldo del comma 710 della medesima legge 208, oltre all'applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo 2016, previste al medesimo comma, accertato ai sensi dei commi da 720 a 727 dell'art. 1 della l. 208/2015.

Specifica poi che sono fatti salvi gli effetti connessi all'applicazione, nell'anno 2016, dei patti di solidarietà di cui ai commi da 728 a 732 dell'art. 1 della l. 208/2015.

Secondo la Corte, dalla formulazione della disposizione impugnata è possibile ricavare che le norme in relazione alle quali sono disposti rinvii e abrogazioni rispondono ad una comune *ratio legis*. In particolare, per quanto attiene al sistema informativo, non risultano lesivi dell'autonomia degli enti locali gli obblighi di trasmissione all'amministrazione centrale di dati e informazioni che devono rispettare criteri di omogeneità per la comparazione e consolidamento dei dati.

Inoltre, una volta ritenuto il Ministero competente a provvedere al coordinamento informativo, il rilievo secondo cui verrebbe a quest'ultimo attribuita una potestà legislativa, fuori dalle materie di competenza statale esclusiva non ha fondamento (sent. n. 36/2004).

Con riferimento poi al sistema sanzionatorio, naturale deterrente di ogni infrazione degli enti territoriali ai vincoli di finanza pubblica, non può essere ipotizzata una differenziazione per gli enti operanti nelle autonomie speciali in relazione ad un aspetto che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata, in cui rientra la finanza delle Regioni a statuto speciale (sent. n. 425/2004).

Ciò è confermato anche dal fatto che né negli accordi stipulati dallo Stato con le autonomie speciali in materia di finanza pubblica, né all'interno dei singoli statuti speciali è prevista un'esenzione dal sistema informativo nazionale e da quello sanzionatorio, riservato ad enti sub-regionali o sub-provinciali che pongono in essere violazioni dei vincoli nazionali ed europei o omettono di perseguire i correlati obiettivi.

Adempimenti, obiettivi e sanzioni devono essere parametrati, nell'ambito delle autonomie speciali, alla peculiare disciplina dei singoli statuti e degli accordi stipulati con lo Stato.

Il sistema sanzionatorio nazionale deve essere infatti rapportato alla specifica disciplina degli enti locali della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, come i proventi delle sanzioni eventualmente applicate devono confluire nelle casse regionali, anziché in quelle statali, poiché è la Regione stessa che finanzia gli enti locali e risponde per il mancato conseguimento dell'obiettivo macroeconomico, assegnato su base regionale.

Lo stesso vale per la certificazione dei saldi da parte degli enti locali operanti nel territorio dell'autonomia speciale.

La Corte ritiene, nonostante la complessità tecnica della legislazione in materia finanziaria, capace di creare zone d'ombra e determinare effetti non conformi a Costituzione (sent. n. 247/2017), che nessuna delle disposizioni richiamate dalla norma impugnata comporti l'esonero, per gli enti territoriali delle autonomie speciali, dagli obblighi informativi relativi ad esigenze della finanza pubblica allargata e nemmeno dal sistema sanzionatorio delle infrazioni, fermo restando il peculiare ordinamento finanziario delle ricorrenti.

Per pronunciarsi sulla costituzionalità delle questioni promosse dalla regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento in relazione al primo, secondo e quarto periodo del comma 466, la Corte riprende un proprio orientamento, reso con riferimento all'art. 1, comma 1, lettere b) ed e), della l. n. 164/2016.

In quel caso era stato sostenuto che tale norma avrebbe precluso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione, nonché del fondo pluriennale vincolato alla sua naturale scadenza.

La Corte aveva respinto questa interpretazione: con riferimento all'avanzo di amministrazione aveva chiarito che le intese riferite alla messa a disposizione volontaria del proprio

avanzo di amministrazione da parte degli enti territoriali rappresentano uno strumento per garantire un equilibrio di bilancio, non limitato al singolo ente ma riferito all'intero comparto regionale.

Se infatti è vero che dalla previsione deriva un obbligo procedimentale, capace di condizionare l'immediata utilizzabilità degli avanzi di amministrazione, è pur vero che la realizzazione concreta del risultato finanziario rimane comunque nelle mani degli enti interessati.

Non ha pertanto rinvenuto alcuna forma di esproprio dei residui di amministrazione, né la norma introdurrebbe il vincolo di utilizzare i risultati di amministrazione per i soli investimenti, violando così l'autonomia finanziaria.

Infatti la disposizione, nonostante dia per scontato il vincolo, lo fa esclusivamente nei limiti connessi al positivo espletamento dell'intesa (sent. n. 252/2017).

Gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la facoltà, non l'obbligo, di destinare alle politiche regionali di investimento una parte di esso o l'intero avanzo.

Resta quindi nella piena disponibilità dell'ente titolare dell'avanzo partecipare o meno alle intese in ambito regionale e proprio tale discrezionalità di scelta costituisce il presupposto per destinare l'avanzo all'incremento degli spazi finanziari regionali (sent. n. 247/2017).

Nella medesima pronuncia, con riferimento al fondo pluriennale vincolato era stato ribadito che accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive restano rappresentati e gestiti in bilancio secondo quanto programmato a suo tempo dall'ente territoriale e quindi il criterio per l'iscrizione nei titoli 1, 2, 3, 4, 5 di entrata e 1, 2, 3 di spesa *“deve essere intesa in senso meramente tecnico-contabile, come criterio matematico armonizzato ai fini del consolidamento dei conti nazionali, mentre devono ritenersi intangibili e inalterate le risorse accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alla scadenza”*.

La qualificazione normativa del fondo pluriennale vincolato rappresenta una definizione identitaria e univoca dell'istituto, la cui disciplina risulta astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali.

Nessuna disposizione, quindi può implicare quella che la Corte definisce *“un'eterogenesi semantica e funzionale”*, pena la violazione dell'art. 81 della Costituzione (sent. n. 247/2017).

La legge rinforzata n.243/2012 individua le modalità di perseguimento dell'equilibrio di bilancio previsto dall'art. 81 ma non può ridefinirlo tramite tecnicismi contabili indiretti; tale interpretazione non sarebbe in linea con i precetti di copertura ed equilibrio contenuti nell'art. 81 della Costituzione.

Il bilancio non può considerarsi in equilibrio in assenza di copertura delle spese impegnate e degli oneri derivanti da obbligazioni già perfezionate, copertura garantita dall'accantonamento e dal conseguente vincolo giuridico posto su cespiti appropriati.

Inoltre, l'interpretazione secondo cui il vincolo autorizzatorio all'esecuzione di tali spese, contenuto nel fondo pluriennale vincolato, possa essere rimosso *ex lege*, spingendo l'ente territoriale a trovare nuove coperture o a rendersi inadempiente, contrasterebbe con l'art. 81 della Costituzione.

Una simile previsione non potrebbe essere introdotta nemmeno con legge rinforzata, poiché non rispetterebbe il principio di previa e costante copertura della spesa dal momento dell'autorizzazione a quello dell'erogazione.

Se le norme contenute nella legge rinforzata, o riconducibili al coordinamento della finanza pubblica, fossero preclusive all'utilizzazione negli esercizi successivi dell'avanzo di amministrazione e dei fondi destinati a spese pluriennali, il pareggio si configurerebbe quale *“attivo strutturale inertizzato”* e sarebbe pertanto inutilizzabile per le destinazioni già programmate, oltre che non conforme agli artt. 81 e 97 della Costituzione.

Pertanto, la disciplina degli equilibri economico-finanziari del bilancio di competenza non può prescindere dai profili giuridici inerenti la gestione di poste attive e passive e quindi dal risultato di amministrazione, nella cui determinazione non possono confluire partite contabili aleatorie o di incerta realizzazione.

Qualora fosse condivisa la ricostruzione delle ricorrenti, l'equilibrio dei bilanci pubblici sarebbe soggetto ad una serie di potenziali variabili normative, capaci di mettere in crisi non solo

l'equilibrio patrimoniale dell'ente, ma anche la sua immagine quale soggetto operante sul mercato come committente (sent. n. 247/2017).

Considerando che le spese pluriennali sono quasi specularmente coincidenti con le risorse destinate agli investimenti, ciò contraddirebbe anche il principio di anticiclicità delle politiche di bilancio ex art. 81 Cost., dal momento che per contrastare le fasi avverse del ciclo economico non sarebbe possibile impiegare neanche le risorse già disponibili per gli investimenti.

Per quanto attiene ai tecnicismi contabili, concernenti le rilevazioni statistiche in ambito nazionale ed europeo, il giudice costituzionale ha già chiarito che essi possono essere liberamente elaborati dal legislatore, a condizione che la loro concatenazione non alteri concetti base dell'economia finanziaria, come il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato e i principi di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, secondo periodo, della Costituzione.

Di conseguenza, la Consulta dichiara ammissibili le questioni promosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dell'art. 1, comma 466, primo, secondo e quarto periodo, della l. n. 232/2016, in riferimento agli artt. 81 e 97 della Costituzione.

È corretta la sostenuta ridondanza della pretesa violazione sulla loro autonomia.

Il comma 466 è illegittimo nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio di bilancio, le spese vincolate negli esercizi precedenti debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza, e nella parte in cui dispone che l'impiego dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato produca effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio del bilancio di competenza.

Dalla lettura sistematica della disposizione non è possibile poi ricavare un'interpretazione adeguatrice della stessa, in quanto essa stabilisce che dal 2020 fra entrate e spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali, valido ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica a decorrere dall'esercizio 2020, con cui si intende il Fondo al netto della quota finanziata dal ricorso all'indebitamento, oltre ad eventuali quote derivanti da mutui e prestiti confluite in avanzo di amministrazione.

Da tale formulazione ambigua è deducibile che le somme vincolate nei precedenti esercizi, indipendentemente dalla provenienza dall'avanzo o dagli altri cespiti, soggetti a utilizzazione pluriennale, debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza, precisazione incompatibile con quanto affermato dalla stessa Corte nella più volte citata sent. n. 247/2017.

Diversamente da quanto infatti consentito fino al 2019, per il 2020 gli enti territoriali si troverebbero di fronte ad una duplice scelta, in ogni caso non conforme ai principi contenuti nei parametri richiamati dalle ricorrenti: dovrebbero rinunciare a mantenere gli impegni e le obbligazioni passive previsti dal fondo pluriennale vincolato a partire dal 2020; oppure dovrebbero trovare una nuova copertura per impegni e obbligazioni perfezionati negli anni precedenti ma secondo una scansione pluriennale, legata al programma di realizzazione degli investimenti e degli interventi, con cadenza diacronica rispetto al singolo esercizio finanziario.

L'impossibilità di fornire una interpretazione costituzionalmente orientata della norma è confermata anche dalla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 5/2018, la quale conferma l'interpretazione adeguatrice della Corte, valida fino al 2019, mentre nel 2020 troverebbe applicazione la previsione impugnata dalle ricorrenti.

La Corte ritiene che la mancata previsione della neutralità finanziaria per tutte le partite di entrata e spesa di natura pluriennale, derivanti da programmi già perfezionati in termini di copertura negli esercizi precedenti, costituisca un evidente vulnus per l'ente territoriale e contrasti con gli artt. 81 e 97, primo comma, primo periodo, della Costituzione, poiché nell'ambito delle spese di natura pluriennale, e degli investimenti in particolare, il principio della copertura consiste nell'assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante il periodo di realizzazione degli interventi.

La sottrazione di parte delle risorse attuative dei programmi già perfezionati finirebbe invece per ledere le autonomie degli enti territoriali.

La riduzione delle risorse necessarie ad attuare il piano pluriennale degli interventi, coperto

da esercizi precedenti, compromette l'autonoma e sana gestione finanziaria degli enti stessi, non consentendo di finanziare adeguatamente le funzioni.

Il principio del buon andamento poi, secondo questa prospettiva, è correlato alla coerenza della legge (o della delibera in caso di ente locale) di bilancio con la programmazione delle attività e dei servizi che si intendono finanziare a legislazione vigente (sent. n. 10/2016).

La Corte richiama un'ulteriore pronuncia, la n. 188/2015, in cui era stato chiarito che la riduzione in itinere dei fondi stanziati per fronteggiare spese pluriennali, nonché la conseguente incertezza sulla loro definitiva entità, non permettono una loro proficua utilizzazione, poiché solo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati.

Il giudice costituzionale fornisce alcune precisazioni sugli effetti della pronuncia relativa al caso di specie, nonché sugli effetti delle sentt. n. 247 e 252/2017 con riferimento agli equilibri della finanza pubblica allargata.

Nello specifico, per quanto attiene all'impiego dell'avanzo di amministrazione, ribadisce che, sia nel caso in cui sia volontariamente destinato a liberare spazi in ambito regionale, sia nel caso in cui sia impiegato dall'ente titolare, il saldo delle opzioni sarà pari a zero, in quanto entrambe risultano legate ad una quantità sicura e delimitata, l'avanzo libero.

Allo stesso modo, il fondo pluriennale vincolato è strutturato così da tutelare il complessivo equilibrio tra risorse e fabbisogno di spesa, nonostante l'inevitabile diacronia delle relative transazioni finanziarie nel periodo di attuazione dei singoli progetti.

Tuttavia è palese che gli avanzi di amministrazione degli enti territoriali, utili a liberare spazi finanziari o consentire nuove spese agli enti titolari, e le riserve conservate nel fondo pluriennale, devono essere rigidamente rendicontate e verificate: a tale scopo sono stati previsti dal legislatore puntuali controlli di legittimità-regolarità delle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci consuntivi degli enti territoriali.

Gli avanzi di amministrazione correttamente accertati non possono essere confusi con i saldi di cassa, vale a dire le liquidità momentanee esistenti in corso di esercizio che talune Regioni hanno utilizzato in passato secondo una prassi che ha causato gravi lesioni agli equilibri dei rispettivi bilanci, a causa delle mancate verifiche delle relative coperture (sent. n. 274/2017).

I saldi attivi di cassa non provano di per sé che l'amministrazione sia virtuosa, poiché sono legati anche ad una serie di variabili negative, come l'esistenza di debiti sommersi, capaci di dissimulare la situazione economico-finanziaria reale dell'ente.

Recentemente inoltre la Cassazione ha inquadrato le manipolazioni finanziarie del risultato di amministrazione degli enti territoriali nelle fattispecie penali di falsità ideologica, di cui agli artt. 479 e ss. c.p.

Correttamente la Regione Friuli-Venezia Giulia sostiene che l'avanzo di amministrazione verificato comporti la sussistenza di veri e propri cespiti impiegabili, oltre che direttamente, anche per liberare spazi finanziari di altri enti, secondo la mutua solidarietà su base regionale.

Gli effetti della dichiaratoria di incostituzionalità dell'art. 1, comma 466, della l. n. 232/2016 non determinano aggravii alle risultanze complessive della finanza pubblica allargata da parte delle gestioni di bilancio degli enti territoriali; le ulteriori censure relative al medesimo comma restano assorbite.

Le questioni sollevate dalle Province autonome di Trento e Bolzano nei confronti dell'art. 1, comma 475, lettere a) e b), della l. n. 232/2016 e quella sollevata dalla Regione Friuli verso il comma 483 in correlazione a tale disposizione e in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. sono fondate, nella parte in cui è previsto che gli importi delle sanzioni eventualmente applicate agli enti locali siano versate nel bilancio statale, anziché in quello delle predette autonomie speciali, previsione che per tale ragione era stata censurata dalle ricorrenti.

Secondo quanto disposto dalla disposizione impugnata, ai sensi dell'art. 9, quarto comma, della l. n. 243/2012, in caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 466 l'ente locale subisce una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato.

Gli enti ricorrenti nello specifico sono assoggettati ad una riduzione dei trasferimenti correnti erogati dalle medesime regioni o province autonome in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato.

Tali riduzioni assicurano il recupero di cui all'art. 9, comma 2, della l. n. 243/2012 e vengono applicate nel triennio successivo a quello di inadempienza, in quote costanti.

In caso di incapienza, per uno o più anni del triennio di riferimento, gli enti locali devono versare all'entrata del bilancio statale le somme residue di ciascuna quota annuale, entro l'anno di competenza delle quote medesime, presso la competente sezione di tesoreria provinciale dello Stato.

La medesima disposizione prevede inoltre che nel triennio successivo, la regione o provincia autonoma debba versare all'entrata del bilancio dello Stato una quota corrispondente ad un terzo dello scostamento registrato, che assicura il recupero previsto dall'art. 9, comma 2, della l. n. 243/2012 già citato.

Il versamento deve essere effettuato entro il 31 maggio di ciascun anno del triennio seguente a quello di inadempienza; in caso contrario si recupera lo scostamento, attingendo dalle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale.

Come già affermato in precedenza dalla Consulta, la materia della finanza provinciale di Trento e Bolzano si ispira al principio dell'accordo, che si è concretizzato in una legislazione particolare, volta all'attuazione e al rispetto di vincoli macroeconomici europei e nazionali.

Salvo le competenze attribuite alla Corte dei Conti, è alle province autonome che spetta vigilare e attuare questo quadro finanziario specifico, coerentemente con gli obiettivi affidati alla finanza provinciale.

Le disposizioni provinciali emanate a seguito dell'accordo sono qualificabili quali parametri normativi primari per la gestione finanziaria degli enti sub-regionali, tra cui gli enti locali territorialmente interessati (sent. n. 40/2014).

Il carattere generale ed indefettibile dei vincoli di finanza pubblica impone che, indipendentemente dal regime speciale di cui godono gli enti locali delle autonomie speciali nel perseguire gli obiettivi macroeconomici, gli scostamenti registrati nelle singole gestioni di bilancio di cui tali enti sono responsabili trovino riscontro in un sistema sanzionatorio omogeneo, proporzionato all'entità delle infrazioni commesse dagli enti locali.

Pertanto, il principio di indefettibilità delle sanzioni per gli enti territoriali che si discostano colpevolmente dagli obiettivi di finanza pubblica non risulta in contrasto con i parametri statuari invocati dalle ricorrenti e le relative censure risultano infondate (sent. n. 94/2018).

Se l'indefettibilità di un regime sanzionatorio comune per tutti gli enti locali interessati al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica spiega perché non rileva nella sua determinazione la competenza del legislatore provinciale, da ciò non consegue che il legislatore statale possa prescrivere che l'importo delle sanzioni eventualmente applicate agli enti locali delle autonomie locali debba confluire nelle casse dello Stato, anziché in quelle delle autonomie stesse.

La disposizione viene quindi dichiarata illegittima *in parte qua*, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione ed in particolare al principio di "coordinamento della finanza pubblica", restando assorbite le questioni proposte con riferimento all'art. 1, comma 475, della l. n. 232/2016.

La Corte dichiara infondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla provincia di Trento nei confronti dell'art.1, comma 483, della l. n. 232/2016, anche in combinato disposto con il comma 479, lettera a), in riferimento agli artt. 81 e 97 della Costituzione e all'art. 5 della l. cost. n. 1/2012, all'art. 9, comma 4, della l. n. 243/2012 e ai rispettivi parametri statuari.

Per quanto rileva nel caso di specie, l'art. 1, comma 479 prevede che alle regioni rispettose del saldo di cui al comma 466 e che conseguono un saldo finale di cassa non negativo tra entrate e spese finali entro il 30 luglio di ogni anno siano assegnate, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, le eventuali risorse incassate dal bilancio dello Stato alla data del 30 giugno, ai sensi del comma 475, lettera b), al fine di essere utilizzate per investimenti.

L'ammontare delle risorse per ogni regione è determinato tramite intesa in sede di

Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

Le regioni che conseguono il saldo finale di cassa non negativo trasmettono al Ministero dell'economia delle finanze, nello specifico al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, le informazioni relative al monitoraggio, al 31 dicembre, del saldo di cui al comma 466 e la certificazione dei relativi risultati, in termini di competenza e di cassa, secondo le modalità previste dai decreti di cui al comma 469.

Ai fini del saldo di cassa, rileva l'anticipazione erogata dalla tesoreria statale nel corso dell'esercizio per il finanziamento della sanità, registrata nell'apposita voce delle partite di giro e al netto delle relative regolazioni contabili imputate al medesimo esercizio.

In via cautelativa, nel timore che non dovesse intendersi prevalente la clausola di non applicabilità contenuta nel comma 483, bensì il sistema sanzionatorio previsto dal comma 475 e non quello premiale di cui al comma 479, le ricorrenti hanno impugnato l'art. 1, comma 483, della l. n. 232/2016; esso dispone la mancata applicazione delle disposizioni di cui ai commi 475 e 479 dell'art. 1, restando ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata all'art. 1, commi 454 e ss., della l. n. 228/2012, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato.

La Corte conferma il regime eterogeneo ed esterno applicabile alle regioni ricorrenti, le quali non sono comunque esentate dal sistema sanzionatorio generale, diverso rispetto all'ordinario sistema di finanziamento degli enti locali.

Le autonomie ricorrenti sono soggette a vincoli e obiettivi di finanza pubblica secondo la peculiare disciplina per esse prevista, ma non partecipano ai fondi statali attinenti all'incameramento dell'importo delle sanzioni e alla correlata erogazione dei premi afferenti al regime ordinario degli altri enti territoriali; da ciò la Consulta fa derivare l'infondatezza delle questioni in esame.

Con riferimento al rilievo di costituzionalità promosso dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e relativo all'art. 1, comma 519, della l. 232/2106, la Corte sostiene la priorità logica della questione rispetto alle altre censure relative al comma 519, attenendo all'esercizio stesso del potere legislativo, il quale sarebbe inibito dal precetto costituzionale ritenuto violato (sentt. n. 245/2012).

La Regione Friuli sostiene la violazione, da parte del suddetto comma, dell'art. 136 della Costituzione per violazione del giudicato costituzionale, poiché esso riprodurrebbe una norma, l'art. 1, comma 729, della l. 147/2013, già dichiarata illegittima nella parte in cui si applica alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Il vizio evocato dalla ricorrente, come già chiarito da precedente giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 5 e 250/2017), è rinvenibile quando una disposizione tenti di ripristinare o mantenere, anche indirettamente, gli effetti della norma che era stata oggetto di una pronuncia di illegittimità costituzionale o già dichiarata incostituzionale.

La norma in questione, secondo la Corte, determina il contributo definitivo agli obiettivi di finanza pubblica dovuto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in riferimento alle risultanze del gettito 2010, anziché a quelle relative agli esercizi in cui sono stati effettuati gli accantonamenti; non prevede inoltre che la determinazione dei relativi conguagli sia effettuata in contraddittorio con la Regione stessa, tramite la condivisione dei dati fiscali analitici riferiti ai periodi di imposizione soggetti agli accantonamenti interessati al conguaglio.

Con la sentenza n. 188/2016 il giudice costituzionale aveva dichiarato illegittimo l'art. 1, comma 729, della l. n. 147/2013 per violazione del principio di neutralità degli effetti fiscali della riforma in tema di relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, poiché il legislatore statale aveva proceduto stabilizzando l'accantonamento, determinato su base unicamente estimatoria, invece che conguagliare il preventivo accantonamento secondo il gettito effettivamente maturato dopo la sostituzione dell'ICI con l'imposta municipale propria (IMU).

Nel caso in esame, la disposizione impugnata persegue esiti analoghi a quelli ritenuti già costituzionalmente illegittimi; viene dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 519 per contrasto con il giudicato costituzionale, mentre le altre questioni vengono dichiarate assorbite.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle autonomie speciali e dei rispettivi enti locali al conseguimento dei saldi di finanza pubblica - Disciplina del pareggio di bilancio (rinvii ed abrogazioni di disposizioni varie; esclusione dell'avanzo di amministrazione dai titoli di entrata; inclusione, a decorrere dal 2020, tra le entrate e le spese finali, del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, solo per la parte finanziata con entrate finali; versamento all'Erario dell'importo della sanzione a carico degli enti locali in caso di mancato raggiungimento del saldo non negativo tra le entrate finali e le spese finali; inapplicabilità dei meccanismi sanzionatorio e premiale alle Regioni Friuli Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Trento e Bolzano; intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Regione Friuli-Venezia Giulia, per la determinazione del contributo agli obiettivi della finanza pubblica dovuto dalla Regione per gli anni 2012-2015, conseguente alle modifiche intervenute in materia di imposizione locale immobiliare, con riferimento alle risultanze del gettito 2010). - Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, commi 463, 466, primo, secondo e quarto periodo, 475, lettere a) e b), 479, lettera a), 483 e 519. - (T-180101) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.21 del 23-5-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 463, 466, primo, secondo e quarto periodo, 475, lettere a) e b), 479, lettera a), 483, 483, primo periodo, e 519, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento, con ricorsi notificati il 17-22 febbraio 2017 e il 20 febbraio 2017, depositati in cancelleria il 23, il 24 e il 28 febbraio 2017 e iscritti rispettivamente ai numeri 20, 22 e 24 del registro ricorsi 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e per la Provincia autonoma di Trento, Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato, tra gli altri, i commi 463, 466, primo, secondo e quarto periodo, 483 e 519 dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 81, primo e sesto comma, 97, 117, terzo comma, 119, primo, secondo e sesto comma, 136 Cost. e all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); all'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – in relazione agli artt. 3 e 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), come modificato dalla legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di

equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali) – agli artt. 48, 49, 51, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia); ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione e a quello dell'accordo in materia di finanza regionale (di cui agli artt. 63 e 65 dello statuto speciale e 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione»); nonché in relazione alle norme di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), al decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 8 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al D.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, concernente la finanza regionale); al decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale).

2.– Con il ricorso indicato in epigrafe, la Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, comma 475, lettere a) e b), della legge n. 232 del 2016, in riferimento agli artt. 79, commi 1, 3 e 4, 80, 81, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) – in relazione alle corrispondenti norme di attuazione (in particolare, artt. 17 e 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale», e decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento») – agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. e all'accordo del 15 ottobre 2014, recepito dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)»; al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; agli artt. 81 e 97 Cost., anche in relazione alla legge cost. n. 1 del 2012 e alla legge n. 243 del 2012.

3.– Con il ricorso indicato in epigrafe, la Provincia autonoma di Trento ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, commi 466, quarto periodo, 475, lettere a) e b), 479, lettera a), e 483, primo periodo (nella parte in cui richiama il precedente comma 479), della legge n. 232 del 2016 in riferimento agli artt. 8, 16, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 dello statuto di autonomia – in relazione alle corrispondenti norme di attuazione (in particolare, artt. 17, 18 e 19 del d.lgs. n. 268 del 1992; art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992); all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474, recante «Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità» – agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. e all'accordo del 15 ottobre 2014, recepito dalla legge n. 190 del 2014; al principio di ragionevolezza di cui agli artt. 3 e 97 Cost. e all'art. 81 Cost., anche in relazione alla legge cost. n. 1 del 2012 e alla legge n. 243 del 2012.

4.– Riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe, i giudizi relativi a quelle precedentemente descritte debbono essere riuniti, in ragione della parziale coincidenza delle norme censurate e dei parametri evocati.

Seguendo l'ordine delle disposizioni impuginate, ai fini del presente giudizio le doglianze delle ricorrenti possono essere sinteticamente rappresentate come segue.

4.1.– L’art. 1, comma 463, della legge n. 232 del 2016 è stato impugnato dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 97 Cost. e agli artt. 48 e 49 dello statuto speciale.

I motivi dell’impugnazione sono dichiaratamente cautelativi in relazione alle potenziali interpretazioni del complesso dettato normativo.

La ricorrente teme che l’abrogazione dell’art. 1, comma 734, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» – il quale aveva previsto che, per gli anni 2016 e 2017, alle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia, Valle d’Aosta, Trentino-Alto Adige/Südtirol, alla Regione Siciliana e alle Province autonome di Trento e di Bolzano non si applicassero le disposizioni di cui al comma 723 e restasse ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall’art. 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato, e «l’applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo 2016, di cui al medesimo comma 710, accertato ai sensi dei commi da 720 a 727 dell’articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208» – possa indurre a interpretare il comma 463 nel senso di sottoporre (retroattivamente) a monitoraggio e sanzione situazioni e comportamenti relativi al 2016, cioè a un periodo nel quale gli enti friulani ne sarebbero stati esenti in ragione del medesimo comma 734 dell’art. 1 della legge n. 208 del 2015.

4.2.– L’art. 1, comma 466, della legge n. 232 del 2016 è stato impugnato dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, limitatamente al primo, secondo e quarto periodo, e dalla Provincia autonoma di Trento, limitatamente al quarto periodo, in riferimento agli artt. 81, 97 e 119, Cost., all’art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012 e ai principi di ragionevolezza e di eguaglianza, oltre che ai parametri contenuti nei rispettivi statuti.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna la norma nella parte in cui elenca i titoli di entrata e di spesa considerati ai fini del rispetto dell’equilibrio di bilancio, escludendo l’eventuale avanzo di amministrazione dalla parte attiva del bilancio stesso.

Nel corso dell’udienza la difesa della Regione – che al momento del ricorso non conosceva la sopravvenuta sentenza n. 247 del 2017 di questa Corte – ha dichiarato di condividere l’interpretazione adeguatrice contenuta in tale sentenza, perimetrando le proprie censure sul diverso regime che entrerebbe in vigore nell’esercizio 2020.

Ciò anche in considerazione del fatto che l’avanzo di amministrazione sarebbe un cespite di proprietà dell’ente territoriale e non potrebbe essere “espropriato” per finalità afferenti ai vincoli generali di finanza pubblica.

Secondo la ricorrente, i concreti effetti lesivi della norma impugnata sarebbero particolarmente intensi e irragionevolmente discriminatori proprio per se stessa, in quanto la diacronia nella riscossione delle entrate costituenti la principale risorsa regionale (compartecipazioni ai tributi erariali) e la disomogeneità temporale della maturazione dei proventi derivati dalle operazioni sociali e infragruppo delle aziende di notevoli dimensioni operanti sul territorio renderebbero molto variabile, di anno in anno, la dimensione delle entrate regionali, «non prevedibile e non programmabile ex ante».

L’avanzo di amministrazione dell’esercizio precedente, una volta accertato e rappresentato nei rendiconti, sarebbe un elemento patrimoniale della Regione, che la norma impugnata renderebbe indisponibile da parte dell’ente (salvo che alle condizioni di cui all’art. 10 della legge n. 243 del 2012, come novellata dalla legge n. 164 del 2016), generando una situazione equivalente alla sottrazione materiale di risorse, analoga alla previsione di una riserva all’erario o di un accantonamento di entrata a valere sulle quote di tributi erariali di spettanza regionale.

La disposizione lederebbe anche le norme dello statuto speciale sulle quali è fondata l’autonomia finanziaria.

Considerando poi l'effetto sostanziale "sottrattivo", risulterebbe violato anche il principio dell'accordo, in applicazione del metodo pattizio che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ad avviso della ricorrente, la norma non potrebbe nemmeno giustificarsi con le esigenze della solidarietà nazionale o con quelle di concorso della Regione alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, menzionate dagli artt. 81, sesto comma, e 97, primo comma, Cost., nonché dall'art. 5, comma 2, della legge cost. n. 1 del 2012.

L'avanzo di amministrazione potrebbe essere "sterilizzato" ai fini dell'equilibrio del bilancio regionale allo scopo di essere poi riversato e contabilizzato nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche ai fini della rendicontazione europea, ma tale forma di concorso alla sostenibilità del debito pubblico, secondo la ricorrente, sarebbe comunque incompatibile con molteplici parametri costituzionali.

Sarebbe violato, anzitutto, il principio per cui l'equilibrio complessivo deve risultare dalla sommatoria di bilanci in equilibrio e non dalla somma algebrica di bilanci in disavanzo e bilanci in attivo; la possibilità di compensazioni, del resto, sarebbe consentita soltanto nei limiti di cui all'art. 10 della legge n. 243 del 2012, in relazione alle operazioni di investimento.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia lamenta anche la violazione degli artt. 81 e 97 Cost., la cui combinazione costituirebbe una sorta di garanzia reciproca per tutti i livelli di governo, sia sotto il profilo dell'equilibrio individuale che di quello complessivo dei bilanci.

Il descritto meccanismo violerebbe, inoltre, secondo la ricorrente, il principio di veridicità, di trasparenza dei bilanci e di responsabilità politica, implicito, oltre che negli artt. 81 e 97 Cost., nelle norme statutarie che ne riservano al Consiglio regionale l'approvazione.

L'organo rappresentativo regionale, che risponde al corpo elettorale, si troverebbe costretto dalla norma impugnata ad approvare un bilancio non trasparente e non veritiero, perché l'avanzo degli esercizi precedenti, pur registrato nelle scritture contabili della Regione, non sarebbe utilizzabile ai fini del pareggio di bilancio, in quanto verrebbe imputato al consolidamento dei conti della pubblica amministrazione e in esso confuso.

L'elettore verrebbe così privato della possibilità di comprendere l'effettivo andamento della finanza regionale e di valutare corrispondentemente l'operato degli amministratori e dei rappresentanti eletti.

Risulterebbero infine violati il principio di ragionevolezza e il principio di eguaglianza, dal momento che la norma produrrebbe effetti del tutto casuali e non correlati a una vera e propria "capacità contributiva" dell'ente, poiché la presenza di un avanzo di amministrazione non sarebbe di per sé sintomatica di una favorevole situazione finanziaria, né potrebbe significare che l'avanzo possa essere contabilizzato a servizio del debito consolidato delle amministrazioni pubbliche.

La ricorrente contesta poi la disposizione secondo cui, a partire dall'esercizio 2020, l'inclusione del fondo pluriennale vincolato tra le entrate e le spese finali sarebbe consentita solo nella parte in cui esso è finanziato con le entrate finali.

La disposizione lederebbe anzitutto l'autonomia finanziaria della Regione e avrebbe effetti sostanzialmente sottrattivi delle risorse necessarie per finanziare le funzioni statutariamente assegnate.

Le limitazioni alla computabilità del fondo pluriennale vincolato sarebbero incostituzionali in relazione all'eventuale finalizzazione alla sostenibilità del debito pubblico, anche in riferimento ai principi in tema di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito di cui agli artt. 81 e 97 Cost.

Sarebbero altresì lesi il principio di ragionevolezza e il principio di eguaglianza, in quanto tale contributo, così indirettamente imposto, sarebbe automaticamente generato in funzione dell'applicazione di una regola contabile dettata per fini diversi dalla reale "capacità contributiva" dell'ente, visto che la presenza di un avanzo di bilancio potrebbe dipendere – come nel caso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – dalla peculiarità dei flussi finanziari inerenti alle entrate regionali.

Le censure dell'art. 1, comma 466, quarto periodo, della legge n. 232 del 2016 da parte della Provincia autonoma di Trento sono sostanzialmente coincidenti con quelle rivolte alla medesima norma dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

4.3.– Il successivo comma 475, lettere a) e b), è stato impugnato dalle Province autonome di Trento e di Bolzano in riferimento agli artt. 79, 80, 81, 103, 104 e 107 dello statuto speciale, in relazione alle corrispondenti norme di attuazione; agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. e all'accordo del 15 ottobre 2014, recepito dalla legge n. 190 del 2014, e, quindi, al principio pattizio; al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e agli artt. 97 e 81 Cost., anche in relazione alla legge cost. n. 1 del 2012 e alla legge n. 243 del 2012.

Il comma citato introdurrebbe misure sanzionatorie a carico degli enti locali in caso di mancato conseguimento del saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

La norma in questione disciplinerebbe gli effetti del mancato conseguimento del «saldo non negativo» da parte dei Comuni, introducendo una disciplina specifica per la Regione Siciliana e la Regione autonoma della Sardegna, nonché per le autonomie speciali che hanno competenza in materia di finanza locale (Regione autonoma Valle d'Aosta, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e Province autonome).

Secondo le ricorrenti, tale norma interferirebbe con l'assetto dei rapporti finanziari intercorrenti con lo Stato, che comprende anche la finanza dei Comuni dei rispettivi territori, come previsto nello statuto speciale, anche a seguito dell'accordo del 15 ottobre 2014 e delle conseguenti modificazioni statutarie intervenute.

Il comma impugnato, inoltre, non sarebbe conforme alle previsioni statutarie che attribuiscono alle Province autonome la potestà legislativa esclusiva e la corrispondente potestà amministrativa in materia di finanza locale.

L'obbligo di effettuare un versamento all'entrata del bilancio dello Stato in relazione allo scostamento registrato, di importo corrispondente a un terzo, si porrebbe in contrasto con l'autonomia finanziaria prevista dal Titolo VI dello statuto speciale e disciplinata in particolare dall'art. 79, comma 4, dello stesso – a seguito dell'accordo del 15 ottobre 2014 – come modificato ai sensi dell'art. 104 dello statuto.

Le Province autonome evidenziano, con riguardo all'art. 117, terzo comma, Cost., che esse non gravano sul bilancio dello Stato per il finanziamento della spesa dei propri Comuni.

Inoltre, le medesime rispondono direttamente dell'obiettivo macroeconomico assegnato dallo Stato su base provinciale attraverso gli accordi.

Quindi, le somme sottratte agli enti locali non potrebbero comunque confluire nelle casse erariali.

4.4.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato anche il combinato disposto dei commi 479 e 483 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, in riferimento all'art. 81 Cost., all'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012 e all'art. 9, comma 4, della cosiddetta legge rinforzata n. 243 del 2012.

Le ricorrenti dubitano che tali disposizioni includano le autonomie speciali nel sistema delle relazioni finanziarie collegato alla riscossione delle sanzioni e all'erogazione dei premi da parte dello Stato.

La legge n. 232 del 2016, accanto alle previsioni sanzionatorie di cui all'art. 1, comma 475, introduce, al comma 479, anche quella di corrispettive misure premiali.

Secondo le ricorrenti, mentre il comma 475 prevede espressamente una riduzione dei trasferimenti erariali a carico degli enti locali inadempienti della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, il successivo comma 479 non farebbe menzione, per il regime premiale, delle autonomie speciali.

L'art. 1, comma 483, della medesima legge n. 232 del 2016 – poi abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2018, dall'art. 1, comma 828, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di

previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) – nella formulazione vigente al momento del ricorso stabiliva che «per le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino Alto Adige nonché per le province autonome di Trento e di Bolzano, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 475 e 479 del presente articolo e resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'articolo 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato».

Secondo le ricorrenti, il sistema delineato risulterebbe contraddittorio e sarebbe illegittimo nel caso in cui si considerassero prevalenti e vigenti i riferimenti alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, alla Provincia autonoma di Trento e ai rispettivi enti locali, contenuti nel comma 475, lettere a) e b).

Risulterebbe, infatti, discriminatorio e iniquo partecipare al sistema sanzionatorio di cui al comma 475, senza poter partecipare al sistema premiale di cui al comma 479.

Sarebbe violato, in particolare, il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), determinandosi un'ingiustificata discriminazione tra le ricorrenti – che si troverebbero esposte al sistema delle sanzioni, per l'ipotesi in cui non riuscissero a conformarsi ai vincoli di bilancio, senza poter beneficiare del riconoscimento di un comportamento virtuoso – e la totalità delle altre Regioni, per le quali potenzialmente opera tale riconoscimento.

4.5.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato l'art. 1, comma 519, della legge n. 232 del 2016, in quanto contrasterebbe, oltre che con l'art. 3 Cost., per l'irragionevolezza della scelta di riferirsi al gettito dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) percepito in un anno arbitrariamente individuato, con l'art. 119 Cost. e con gli artt. 48, 49, 51, 63 e 65 dello statuto speciale, nonché con l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e, in definitiva, con il principio dell'accordo, secondo i principi stabiliti dalla sentenza n. 188 del 2016 di questa Corte. Infine, trattandosi di profili di violazione ivi già accertati, la norma contrasterebbe con l'art. 136 Cost., per violazione del giudicato costituzionale derivante dalla citata sentenza.

La disposizione di cui all'art. 1, comma 519, della legge n. 232 del 2016 sarebbe stata adottata, secondo la ricorrente, in conseguenza della menzionata sentenza n. 188 del 2016, sostanzialmente disattendendone i contenuti.

Se, per un verso, la norma impugnata dispone che «il Ministero dell'economia e delle finanze e la Regione Friuli Venezia Giulia procedono, mediante intesa da raggiungere entro il 30 giugno 2017, alla verifica della misura degli accantonamenti effettuati nei confronti della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, ai sensi dell'articolo 1, commi 711, 712 e 729, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per gli anni dal 2012 al 2015» – richiamandosi quindi al metodo dell'accordo imposto dalla richiamata pronuncia – essa stabilisce, poi, che la verifica ha a oggetto gli accantonamenti realizzati «per effetto delle modifiche intervenute rispetto all'anno 2010 in materia di imposizione locale immobiliare».

In tal modo il legislatore statale avrebbe individuato del tutto unilateralmente il riferimento temporale cui agganciare il parametro di valutazione del gettito, scegliendo non l'annualità relativa ai singoli accantonamenti, ma un'annualità unica, arbitrariamente identificata nel 2010, esercizio finanziario in cui l'andamento del gettito è risultato essere, in sede di conguaglio, maggiormente favorevole allo Stato.

Tale arbitraria scelta sarebbe pregiudizievole per la ricorrente, in quanto consentirebbe una sovrastima del maggior gettito, determinando un artificioso incremento delle spettanze dello Stato.

In tal modo, inoltre, quest'ultimo escluderebbe dall'accordo proprio uno di quegli «altri profili di natura contabile» tra i quali rientrerebbe «la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie», così occultando o comunque dando per già acquisito, a monte di ogni possibile interlocuzione con la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, un dato considerato fondamentale nella sentenza n. 188 del 2016 di questa Corte, quale quello dell'annualità di riferimento.

5.– Seguendo l’ordine delle disposizioni impugnate, le difese del Presidente del Consiglio dei ministri possono, a loro volta, essere, ai fini del presente giudizio, così sinteticamente rappresentate.

5.1.– Secondo l’Avvocatura generale dello Stato, il comma 463 sancirebbe «il venir meno delle precedenti disposizioni in materia di pareggio di bilancio degli enti territoriali».

Il Presidente del Consiglio dei ministri, pur ammettendo che tale disposizione, di carattere generale, faccia venir meno, a decorrere dall’anno 2017, l’applicazione dei commi da 709 a 712 e da 719 a 734 dell’art. 1 della legge n. 208 del 2015, precisa che «il comma 734 è riprodotto dal comma 483 della legge n. 232 del 2016, il quale stabilisce che resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall’art. 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato».

Quindi, non vi sarebbero le ventilate modifiche al quadro legislativo previgente, di cui si duole la ricorrente.

5.2.– Con riguardo alla lamentata lesione dell’autonomia finanziaria regionale dovuta alla mancata inclusione dell’avanzo di amministrazione tra le entrate finali, che impedirebbe il raggiungimento del pareggio di bilancio, il Presidente del Consiglio dei ministri fa presente che la norma censurata risponderebbe all’esigenza di coordinare le regole di finanza pubblica, cui sono sottoposti gli enti territoriali, con le regole europee della competenza economica, secondo le quali gli avanzi di amministrazione realizzati in esercizi precedenti non sarebbero conteggiati ai fini del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche utilizzato per la verifica del rispetto dei vincoli europei.

La censura rivolta all’art. 1, comma 466, quarto periodo, della legge n. 232 del 2016 in materia di fondo pluriennale vincolato non sarebbe fondata, perché la disposizione non farebbe che recepire pedissequamente quanto espressamente previsto nella fonte sovraordinata, il comma 1-bis del novellato art. 9 della legge n. 243 del 2012, il quale individua i saldi rilevanti ai fini dell’equilibrio di bilancio.

5.3.– Con riguardo alle censure mosse nei confronti dell’art. 1, comma 475, lettere a) e b), della legge n. 232 del 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che esso si inserirebbe in un sistema normativo articolato e complesso, finalizzato al perseguimento di obiettivi di contenimento della spesa pubblica derivanti dall’appartenenza all’Unione europea.

Tali previsioni costituirebbero principi di coordinamento della finanza pubblica che non potrebbero che trovare uniforme applicazione anche nei confronti delle autonomie speciali e dei rispettivi enti locali e, come tali, non si porrebbero in contrasto con l’autonomia riconosciuta dalla Costituzione alle ricorrenti.

La Regione o la Provincia autonoma che si sottraesse a misure destinate a operare sull’intero territorio nazionale non adempirebbe all’obbligo solidaristico di cui agli artt. 2 e 5 Cost., avvantaggiando indebitamente i propri residenti rispetto ai cittadini del restante territorio nazionale.

5.4.– Le censure rivolte all’art. 1, commi 479 e 483, della legge n. 232 del 2016, secondo l’Avvocatura generale dello Stato, sarebbero infondate, in quanto il comma 483 prevederebbe espressamente che alle ricorrenti non si applicano le disposizioni in materia di sanzioni e premialità connesse alla disciplina del pareggio di bilancio di cui ai commi 475 e 479, trovando, invece, applicazione il regime sanzionatorio connesso alla disciplina del patto di stabilità interno.

A decorrere dall’anno 2018, con il venir meno del vincolo di quest’ultimo, il corpus giuridico di riferimento sarebbe costituito dalla sola disciplina del pareggio di bilancio, in attuazione degli accordi rispettivamente sottoscritti con lo Stato (in particolare, art. 8 del Protocollo d’intesa tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia del 23 ottobre 2014, recepito dall’art. 1, comma 517, della legge n. 190 del 2014, e punto 10 dell’accordo tra lo Stato e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 15 ottobre 2014, recepito dal comma 4-quater dell’art. 79 dello statuto speciale).

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene non fondate le censure promosse nei confronti dell'art. 1, comma 519, della legge n. 232 del 2016, in quanto sarebbero basate su una lettura non corretta della sentenza n. 188 del 2016 di questa Corte.

Per quanto riguarda l'annualità ICI di riferimento, la difesa statale fa presente che essa sarebbe frutto di un'elaborazione tecnica predisposta nell'ambito della complessa riforma fiscale programmata dalla legge n. 42 del 2009.

Il valore dell'ICI così determinato sarebbe un dato di finanza pubblica e, quindi, prerogativa del legislatore statale.

Inoltre, secondo la difesa statale, in un contesto di federalismo solidale, l'utilizzo di un parametro differente, determinando una disparità di trattamento nei confronti dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario – che, data la necessità di mantenere invariata la dotazione complessiva del fondo di solidarietà comunale, avrebbero visto ridursi le risorse finanziarie in loro favore – avrebbe comportato una violazione del principio di uguaglianza, nonché del principio di ragionevolezza.

6.– All'esame delle questioni dovrà procedersi secondo un ordine che conduce a dare la precedenza a quelle che investono parametri della Costituzione piuttosto che dei singoli statuti speciali, dal momento che riguardano omogenei ambiti di riferimento, così da meritare un contestuale scrutinio.

6.1.– Quanto alle questioni promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia nei confronti dell'art. 1, comma 463, della legge n. 232 del 2016, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 97 Cost., nonché agli artt. 48 e 49 dello statuto speciale, occorre premettere che la disposizione oggetto di contestazione è formulata con una tecnica normativa ambigua a causa dei continui rinvii ad altre disposizioni potenzialmente antagoniste, tanto da giustificare, da un lato, la cautelativa impugnazione della ricorrente e, dall'altro, la rassicurante replica della difesa statale.

La disposizione prevede che «a decorrere dall'anno 2017 cessano di avere applicazione i commi da 709 a 712 e da 719 a 734 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Restano fermi gli adempimenti degli enti territoriali relativi al monitoraggio e alla certificazione del saldo di cui all'articolo 1, comma 710, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, nonché l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo 2016, di cui al medesimo comma 710, accertato ai sensi dei commi da 720 a 727 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Sono fatti salvi gli effetti connessi all'applicazione nell'anno 2016 dei patti di solidarietà di cui ai commi da 728 a 732 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208».

Le questioni – come sintetizzate nel precedente punto 4.1. – non sono fondate nei sensi appresso indicati.

Dalla formulazione dell'impugnato comma 463 emerge una comune ratio delle norme in relazione alle quali sono disposti rinvii e abrogazioni.

Essa è rinvenibile in due complementari principi già affermati da questa Corte:

a) per quel che riguarda il sistema informativo, non sono lesivi dell'autonomia degli enti locali «gli obblighi di trasmissione all'amministrazione centrale di dati ed informazioni, che debbono necessariamente rispettare criteri di omogeneità ai fini della comparazione e del consolidamento dei dati.

E, una volta riconosciuta la competenza del Ministero a provvedere al coordinamento informativo, non ha fondamento la censura secondo cui si attribuirebbe ad esso una potestà normativa, nel caso in esame fuori dalle materie di competenza statale esclusiva» (sentenza n. 36 del 2004);

b) per quel che attiene al sistema sanzionatorio, «la finanza delle Regioni a statuto speciale è parte della “finanza pubblica allargata” nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie

speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica» (sentenza n. 425 del 2004).

Ne consegue che – anche in relazione al sistema sanzionatorio che costituisce naturale deterrente per ogni singola infrazione degli enti territoriali ai vincoli di finanza pubblica – non può essere ipotizzata «una differenziazione per gli enti operanti nelle autonomie speciali in relazione ad un aspetto che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell’ambito del sistema della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 425 del 2004).

Ciò è tanto vero che in nessuno degli accordi stipulati dallo Stato con le autonomie speciali in materia di finanza pubblica – e men che meno nei relativi statuti speciali – viene configurata un’esonazione dal sistema informativo nazionale e da quello sanzionatorio riservato agli enti sub-regionali o sub-provinciali che pongono in essere violazioni dei vincoli nazionali ed europei od omettono di perseguire i correlati obiettivi.

Adempimenti, obiettivi e sanzioni devono essere parametrati, nell’ambito delle autonomie speciali, alla peculiare disciplina dei singoli statuti e degli accordi stipulati con lo Stato.

Sotto tale profilo, il sistema sanzionatorio nazionale deve essere rapportato alla specifica disciplina degli enti locali della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, così come i proventi delle sanzioni eventualmente applicate devono confluire nelle casse regionali, anziché in quelle statali, dal momento che è la Regione stessa a finanziare i medesimi enti locali e a rispondere per il mancato conseguimento dell’obiettivo macroeconomico assegnato su base regionale.

Analogo discorso vale per la “certificazione dei saldi” da parte degli enti locali operanti nel territorio dell’autonomia speciale.

Pur dovendosi osservare – con riguardo alla norma impugnata – che «l’accentuarsi della complessità tecnica della legislazione in materia finanziaria possa determinare effetti non in linea con il dettato costituzionale e creare delle zone d’ombra in grado di rendere ardua la giustiziabilità di disposizioni non conformi a Costituzione e che è concreto il rischio che un tale modo di legiferare pregiudichi la trasparenza in riferimento al rapporto tra politiche di bilancio, responsabilità politica delle strategie finanziarie e accessibilità alle informazioni da parte delle collettività amministrate» (sentenza n. 247 del 2017), è comunque ragionevole dedurre dalla complessa trama della norma impugnata che nessuna delle disposizioni in essa richiamate abbia mai comportato l’esonero, per gli enti territoriali delle autonomie speciali, dagli obblighi informativi relativi alle esigenze della finanza pubblica allargata e neppure dal sistema sanzionatorio delle infrazioni, ferme restando le peculiarità dell’ordinamento finanziario di tali autonomie precedentemente menzionato.

In definitiva, la riconduzione di tutte le disposizioni coinvolte nella formulazione dell’impugnato comma 463 alla medesima ratio legis, come sopra specificata, comporta la non fondatezza delle questioni sollevate dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

6.2.– In ordine alle questioni promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti del primo, secondo e quarto periodo del successivo comma 466 – come sintetizzate nel precedente punto 4.2. – è necessaria una premessa inerente alla pregressa giurisprudenza di questa Corte e al contesto in cui si colloca detta norma.

6.2.1.– Già in precedenza era stato impugnato – con i ricorsi iscritti ai numeri 68, 69, 70, 71 e 74 del registro ricorsi 2016 – l’art. 1, comma 1, lettere b), ed e), della legge n. 164 del 2016, sulla base dell’assunto secondo cui tale norma avrebbe precluso l’utilizzazione dell’avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato alle loro naturali scadenze.

Con due distinte sentenze questa Corte aveva respinto tale interpretazione, adottandone un’altra, costituzionalmente orientata.

Quanto all’avanzo di amministrazione, è stato affermato che «le intese in ordine alla volontaria messa a disposizione da parte degli enti territoriali del proprio avanzo di amministrazione

costituiscono lo strumento per garantire un equilibrio di bilancio non limitato al singolo ente ma riferito all'intero comparto regionale.

Se è vero che nella previsione è presente un obbligo procedimentale che condiziona l'immediata utilizzabilità degli avanzi di amministrazione, è anche vero che la concreta realizzazione del risultato finanziario rimane affidata al dialogo fra gli enti interessati che l'avvio dell'intesa dovrebbe comportare

Alla stregua di tali considerazioni non si è in presenza di una espropriazione dei residui di amministrazione.

Eguale infondata è l'ulteriore censura della Regione, secondo cui la norma introdurrebbe il vincolo di utilizzare i risultati di amministrazione per i soli investimenti, violando, così, la sua autonomia finanziaria.

La disposizione, in effetti, dà per scontato il vincolo, ma ciò fa solo nei limiti connessi al positivo espletamento dell'intesa» (sentenza n. 252 del 2017) e che «gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la mera facoltà – e non l'obbligo – di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l'intero avanzo.

È infatti nella piena disponibilità dell'ente titolare dell'avanzo partecipare o meno alle intese in ambito regionale.

Solo in caso di libero esercizio di tale opzione l'ente può destinare l'avanzo all'incremento degli spazi finanziari regionali» (sentenza n. 247 del 2017).

Per quel che riguarda il fondo pluriennale vincolato, nella medesima pronuncia era stato ribadito che «accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive rimangono rappresentati e gestiti in bilancio secondo quanto programmato a suo tempo dall'ente territoriale.

Pertanto, l'iscrizione o meno nei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dell'entrata e nei titoli 1, 2 e 3 della spesa deve essere intesa in senso meramente tecnico-contabile, quale criterio armonizzato per il consolidamento dei conti nazionali.

Tale aggregazione contabile non incide né quantitativamente né temporalmente sulle risorse legittimamente accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alle scadenze del fondo pluriennale vincolato.

La qualificazione normativa del fondo pluriennale vincolato costituisce una definizione identitaria univoca dell'istituto, la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali.

Ciò comporta che nessuna disposizione – ancorché contenuta nella legge rinforzata – ne possa implicare un'eterogeneità semantica e funzionale senza violare l'art. 81 della Costituzione» (sentenza n. 247 del 2017).

Quanto, infine, ai contenuti della “legge rinforzata”, era stato affermato che la stessa individua le modalità di perseguimento del “pareggio” (recte: equilibrio) di bilancio, come enunciato all'art. 81 Cost., ma non può ridefinirlo attraverso indiretti tecnicismi contabili, perché tale interpretazione «non risulta neppure in linea con i precetti di copertura e di equilibrio contenuti nell'art. 81 Cost.

Il bilancio non può considerarsi in equilibrio in assenza di copertura delle spese impegnate e degli oneri derivanti da obbligazioni già perfezionate.

Tale copertura avviene attraverso l'accantonamento e il conseguente vincolo giuridico posto su cespiti appropriati.

La ventilata possibilità che il vincolo autorizzatorio all'esecuzione di tali spese – nella fattispecie contenuto nel fondo pluriennale vincolato – possa essere rimosso ex lege, costringendo l'ente territoriale a trovare nuove coperture o a rendersi inadempiente, è un'opzione ermeneutica che entra in diretta collisione con i precetti contenuti nell'art. 81 Cost.

Neppure la legge rinforzata potrebbe introdurre una statuizione di tal genere: quest'ultima colliderebbe con il principio di previa e costante copertura della spesa dal momento dell'autorizzazione fino a quello dell'erogazione.

In definitiva, la disciplina degli equilibri economico-finanziari del bilancio di competenza non può prescindere dai profili giuridici inerenti alla gestione dei cespiti attivi e passivi e, di

conseguenza, dal risultato di amministrazione, nella cui determinazione non possono confluire partite contabili aleatorie o di incerta realizzazione.

Ove fosse condivisa la lettura delle ricorrenti, il concetto di equilibrio dei singoli bilanci pubblici sarebbe sottomesso a una serie di potenziali variabili normative che metterebbero in crisi non solo l'equilibrio patrimoniale dell'ente, ma la sua stessa immagine di soggetto operante sul mercato in qualità di committente» (sentenza n. 247 del 2017).

Corollario di tali pronunce è che – ove le norme contenute nella legge rinforzata, o comunque riconducibili al coordinamento della finanza pubblica, precludessero l'utilizzazione negli esercizi successivi dell'avanzo di amministrazione e dei fondi destinati a spese pluriennali – il cosiddetto pareggio verrebbe invece a configurarsi come “attivo strutturale inertizzato”, cioè inutilizzabile per le destinazioni già programmate e, in quanto tale, costituzionalmente non conforme agli artt. 81 e 97 Cost.

Tenuto conto che le spese di natura pluriennale coincidono quasi specularmente con le risorse destinate agli investimenti, verrebbe, tra l'altro, contraddetto il principio di anticiclicità delle politiche di bilancio introdotto dal nuovo art. 81, primo comma, Cost., poiché per contrastare le fasi avverse del ciclo economico non potrebbero essere impiegate nemmeno le risorse già disponibili per gli investimenti.

Infine, per quel che riguarda i tecnicismi contabili inerenti alle rilevazioni statistiche in ambito nazionale ed europeo, questa Corte ha affermato che essi possono essere elaborati liberamente dal legislatore purché la loro concatenazione non alteri concetti base dell'economia finanziaria quali «risultato di amministrazione» e «fondo pluriennale vincolato» e, più in generale, non violi i principi costituzionali della copertura delle spese, dell'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e della “chiamata” degli enti territoriali ad assicurare la sostenibilità del debito (art. 97, primo comma, secondo periodo, Cost.).

È stato in proposito chiarito che «l'iscrizione o meno nei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dell'entrata e nei titoli 1, 2 e 3 della spesa deve essere intesa in senso tecnico-contabile, come criterio matematico armonizzato ai fini del consolidamento dei conti nazionali, mentre devono ritenersi inalterate e intangibili le risorse legittimamente accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alla scadenza.

Gli aggregati in discussione – è bene ricordarlo – non esauriscono la consistenza del bilancio degli enti territoriali per cui, ove non specificamente ivi inserito, il fondo pluriennale vincolato può trovare allocazione e gestione conforme in diversa partita contabile» (sentenza n. 247 del 2017).

6.2.2.– Tanto premesso, le questioni proposte dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dell'art. 1, comma 466, primo, secondo e quarto periodo, della legge n. 232 del 2016, in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., sono anzitutto ammissibili, in quanto è correttamente prospettata la ridondanza della pretesa violazione sulla loro autonomia.

Esse sono inoltre fondate in riferimento ai citati parametri, nonché all'art. 119 Cost.

Il menzionato comma 466 è illegittimo nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio le spese vincolate nei precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza.

È illegittimo altresì nella parte in cui non prevede che l'impiego dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio del bilancio di competenza.

Una lettura logico-sistematica della disposizione induce a ritenere che – a differenza di quanto ritenuto nelle richiamate sentenze n. 247 e n. 252 del 2017 di questa Corte in ordine all'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 2016 – non è possibile un'interpretazione adeguatrice della stessa.

La norma stabilisce che «a decorrere dall'anno 2017 gli enti di cui al comma 465 del presente articolo devono conseguire il saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Ai sensi del comma 1-bis del medesimo articolo 9, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio.

Per gli anni 2017-2019, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento.

A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali.

Non rileva la quota del fondo pluriennale vincolato di entrata che finanzia gli impegni cancellati definitivamente dopo l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente».

Essa, dando attuazione al contenuto delle disposizioni precedentemente oggetto di interpretazione adeguatrice, stabilisce che dal 2020 «tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali».

La pur ambigua formulazione lascia intendere che le somme vincolate nei precedenti esercizi, siano esse provenienti dall'avanzo o dagli altri cespiti soggetti a utilizzazione pluriennale, debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza.

Si tratta di una precisazione semantica e funzionale incompatibile con l'interpretazione adeguatrice seguita nella sentenza n. 247 del 2017 di questa Corte.

Ciò significa che, a differenza di quanto consentito fino al 2019, per il 2020 (esercizio finanziario che viene già in rilievo per effetto della programmazione triennale 2018-2020) gli enti territoriali sarebbero astretti tra due alternative, entrambe non conformi ai principi contenuti nei parametri evocati dalle ricorrenti:

a) rinuncia a onorare gli impegni e le obbligazioni passive previste dal fondo pluriennale vincolato a far data dal 2020;

b) ricerca di una nuova copertura per impegni e obbligazioni già perfezionati negli anni precedenti secondo una scansione pluriennale inscindibilmente collegata al programma realizzativo degli investimenti e degli interventi aventi cadenza diacronica rispetto al singolo esercizio finanziario (per naturale articolazione, il fondo pluriennale vincolato e l'avanzo di amministrazione in esso eventualmente confluito sono serventi a conservare le risorse destinate agli investimenti e agli interventi pluriennali secondo il cronoprogramma della loro esecuzione).

Tale inevitabile preclusione all'interpretazione costituzionalmente orientata viene peraltro confermata dalla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze del 20 febbraio 2018, n. 5, recante «Chiarimenti in materia di pareggio di bilancio per il triennio 2018-2020 per gli enti territoriali di cui all'articolo 1, commi da 465 a 508, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di bilancio 2017), come modificata dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio 2018)», laddove si ribadisce che l'interpretazione adeguatrice di questa Corte vale fino al 2019, mentre per il 2020 dovrebbe entrare in vigore proprio la previsione contestata dalle ricorrenti: «si ritiene che gli strumenti previsti dal legislatore rappresentino un efficace mezzo di utilizzo – e progressivo smaltimento – dell'avanzo di amministrazione da parte degli enti territoriali, in linea con le interpretazioni della Corte costituzionale espresse nella richiamata sentenza n. 247 del 2017

Il richiamato comma 466 precisa, inoltre, che, a decorrere dal 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il Fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali.

Come già precedentemente evidenziato, per Fondo pluriennale di entrata e di spesa finanziato dalle entrate finali – valido ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica a decorrere dall'esercizio 2020 – si intende il Fondo al netto della quota finanziata dal ricorso all'indebitamento e di eventuali quote derivanti da mutui e prestiti confluite in avanzo di amministrazione».

A prescindere dal complesso e non di rado oscuro ordito normativo, in ordine al quale questa Corte ha già rilevato un deficit di trasparenza bisognoso di un tempestivo e definitivo superamento, non v'è dubbio che la mancata previsione della "neutralità finanziaria" per tutte le partite di entrata e spesa di natura pluriennale derivanti da programmi, già perfezionati in termini di

copertura negli esercizi precedenti, comporta un evidente *vulnus* per l'ente territoriale con riguardo sia al principio del pareggio di cui all'art. 81 Cost., sia a quello dell'art. 97, primo comma, primo periodo, Cost. (equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata: sentenza n. 247 del 2017).

Infatti, nell'ambito delle spese di natura pluriennale e, in particolare, degli investimenti, il principio della copertura consiste nell'assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante l'intero arco di realizzazione degli interventi.

La sottrazione ex lege di parte delle risorse attuative di programmi già perfezionati negli esercizi precedenti finisce per ledere anche l'autonomia dell'ente territoriale che vi è sottoposto.

La riduzione di quelle necessarie per l'attuazione – da parte degli enti territoriali – del piano pluriennale degli interventi, la cui piena copertura è ascrivibile a precedenti esercizi, pregiudica l'autonomia e la sana gestione finanziaria di tali enti, «entrando in contrasto con detti parametri costituzionali, nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni.

In tale prospettiva il principio del buon andamento – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – è strettamente correlato alla coerenza della legge o, nel caso dell'ente locale, della delibera] di bilancio con la programmazione delle attività e dei servizi che si intendono finanziare a legislazione vigente» (sentenza n. 10 del 2016).

Con riguardo alla fattispecie in esame, la riduzione in itinere dei fondi stanziati per fronteggiare spese pluriennali e la conseguente incertezza sulla loro definitiva entità non consentono una proficua utilizzazione degli stessi, in quanto «solo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati» (sentenza n. 188 del 2015).

6.2.3.– La complessità della disciplina posta in essere dal legislatore statale e le eccezioni sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato impongono alcune precisazioni circa gli effetti della presente pronuncia e delle precedenti (sentenze n. 247 e n. 252 del 2017), in ordine agli equilibri della finanza pubblica allargata.

Per quel che riguarda l'impiego dell'avanzo di amministrazione, è stato già affermato che, sia nel caso in cui venga volontariamente destinato a liberare spazi finanziari in ambito regionale (sentenza n. 252 del 2017), sia nel caso in cui venga impiegato dall'ente titolare, il saldo di tali opzioni risulterà comunque pari a zero, poiché entrambe sono ancorate ad una quantità sicura e delimitata, l'avanzo libero (ferma restando l'utilizzazione dell'avanzo vincolato alle scadenze e per gli scopi previsti dal "vincolo"), e, nell'ambito di tale grandezza, si espandono e si riducono in modo complessivamente circoscritto.

Parimenti, il fondo pluriennale vincolato è strutturato proprio in modo da preservare l'equilibrio complessivo tra risorse e fabbisogno di spesa, malgrado l'inevitabile diacronia delle relative transazioni finanziarie nel periodo di attuazione dei singoli progetti (art. 3 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42»).

È evidente, tuttavia, che gli avanzi di amministrazione degli enti territoriali, impiegabili per liberare spazi finanziari o consentire nuove spese agli enti che ne sono titolari, e le riserve conservate nel fondo pluriennale vincolato devono essere assoggettati a una rigorosa verifica in sede di rendiconto.

Per questo motivo il legislatore ha previsto puntuali controlli di legittimità-regularità delle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci consuntivi degli enti territoriali (procedura di parifica per i rendiconti regionali, controllo ex art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto del 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», come introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in

favore delle zone terremotate nel maggio 2012», convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, sui rendiconti degli enti locali).

Peraltro, le manipolazioni finanziarie del risultato di amministrazione degli enti territoriali sono state recentemente oggetto di pronuncia della Corte di cassazione, la quale le ha inquadrate nelle fattispecie penali di falsità ideologica di cui agli artt. 479 e seguenti del codice penale (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 30 marzo 2018, n. 14617).

Inoltre, questa Corte ha sottolineato (sentenza n. 274 del 2017) che gli avanzi di amministrazione correttamente accertati non possono essere confusi con i saldi di cassa, cioè le liquidità momentanee esistenti in corso di esercizio che talune Regioni hanno utilizzato in passato secondo una prassi che ha prodotto gravi lesioni agli equilibri dei rispettivi bilanci a causa delle mancate verifiche delle relative coperture.

I saldi attivi di cassa, infatti, non sono di per sé sintomatici di sana e virtuosa amministrazione, in quanto legati a una serie di variabili negative – tra le quali spicca la possibile esistenza di debiti sommersi – in grado di dissimulare la reale situazione economico-finanziaria dell'ente.

Al contrario, l'avanzo di amministrazione correttamente accertato – come sostenuto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – determina la sussistenza di veri e propri cespiti impiegabili sia direttamente che per liberare spazi finanziari di altri enti, secondo la mutua solidarietà su base regionale.

In definitiva, la tutela del principio di “neutralità finanziaria” rivendicato dalle ricorrenti coincide proprio con la modifica in parte qua della disposizione impugnata e, pertanto, alla luce delle esposte considerazioni gli effetti della presente declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1, comma 466, della legge n. 232 del 2016 – nei termini precedentemente specificati – non comportano aggravii alle complessive risultanze della finanza pubblica allargata da parte delle gestioni di bilancio degli enti territoriali.

6.2.4.– Restano assorbite le ulteriori censure rivolte al citato comma 466.

6.3.– Le questioni sollevate dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nei confronti dell'art. 1, comma 475, lettere a) e b), della legge n. 232 del 2016 e quella sollevata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia verso il comma 483 in correlazione con tale disposizione (considerato 4.4) sono fondate, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui si prevede che gli importi delle sanzioni eventualmente applicate agli enti locali vengano versati nel bilancio statale anziché in quello delle predette autonomie speciali.

La disposizione impugnata stabilisce che, «ai sensi dell'articolo 9, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 466 del presente articolo: a) l'ente locale è assoggettato ad una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato.

Le province della Regione siciliana e della regione Sardegna sono assoggettate alla riduzione dei trasferimenti erariali nella misura indicata al primo periodo.

Gli enti locali delle regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano sono assoggettati ad una riduzione dei trasferimenti correnti erogati dalle medesime regioni o province autonome in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato.

Le riduzioni di cui ai precedenti periodi assicurano il recupero di cui all'articolo 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, e sono applicate nel triennio successivo a quello di inadempienza in quote costanti.

In caso di incapienza, per uno o più anni del triennio di riferimento, gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue di ciascuna quota annuale, entro l'anno di competenza delle medesime quote, presso la competente sezione di tesoreria provinciale dello Stato, al capo X dell'entrata del bilancio dello Stato, al capitolo 3509, articolo 2.

In caso di mancato versamento delle predette somme residue nell'anno successivo, il recupero è operato con le procedure di cui ai commi 128 e 129 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228; b) nel triennio successivo la regione o la provincia autonoma è tenuta ad effettuare un versamento all'entrata del bilancio dello Stato, di importo corrispondente a un terzo dello scostamento registrato, che assicura il recupero di cui all'articolo 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Il versamento è effettuato entro il 31 maggio di ciascun anno del triennio successivo a quello di inadempienza. In caso di mancato versamento si procede al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale ».

Questa Corte ha affermato – in tema di sanzioni agli enti locali insistenti sui territori delle Province autonome di Trento e di Bolzano (e il principio è altresì valido per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) – che «la materia della finanza provinciale di Trento e di Bolzano è ispirata al principio dell'accordo, il quale nel caso di specie si è manifestato, tra l'altro, attraverso una legislazione peculiare finalizzata all'attuazione e al rispetto dei vincoli macroeconomici di matrice europea e nazionale.

È altresì indiscutibile che la vigilanza e la concreta attuazione di tale specifico quadro finanziario – ferma restando la competenza in termini di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali da parte della competente sezione di controllo della Corte dei conti (sentenza n. 40 del 2014) – è demandata alle Province autonome in coerenza con gli obiettivi assegnati alla finanza provinciale.

Le disposizioni provinciali – emanate a seguito dello specifico strumento dell'accordo – assumono così carattere di “parametro normativo primario per la gestione finanziaria degli enti sub-regionali tra i quali, appunto, gli enti locali territorialmente interessati” (sentenza n. 40 del 2014).

Tuttavia il carattere generale e indefettibile dei vincoli di finanza pubblica esige che, indipendentemente dallo speciale regime di cui godono gli enti locali delle autonomie speciali nel perseguimento degli obiettivi macroeconomici, i colpevoli scostamenti registrati nelle singole gestioni di bilancio debbano trovare riscontro in un omogeneo sistema sanzionatorio, proporzionato all'entità delle infrazioni – nel caso in esame riferite ad un ordito normativo di matrice regionale o provinciale – commesse dagli enti locali.

Dunque, a prescindere dalla complessa e costante successione delle diverse formulazioni normative che lo hanno espresso nel tempo, il principio di indefettibilità delle sanzioni per gli enti territoriali che si discostano colpevolmente dagli obiettivi di finanza pubblica – se inteso in modo conforme alla peculiare disciplina provinciale e regionale – non contrasta coi parametri statuari invocati dalle ricorrenti e le relative censure risultano pertanto infondate» (sentenza n. 94 del 2018).

Se l'indefettibilità di un comune regime sanzionatorio – pur articolato nel tempo in modo mutevole in ragione dei profili tecnici attuativi dei vincoli europei e nazionali – per tutti gli enti locali interessati al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica spiega per quale motivo non venga in rilievo nella sua determinazione la competenza del legislatore provinciale, ciò non comporta che il legislatore statale possa prescrivere che l'importo delle sanzioni eventualmente applicate agli enti locali delle autonomie speciali – cui è demandato, nell'ambito della propria competenza in materia di finanza locale, il finanziamento dei propri enti e la responsabilità dell'obiettivo macroeconomico assegnato – debba confluire nelle casse dello Stato anziché in quelle delle autonomie stesse.

La disposizione impugnata deve essere quindi dichiarata costituzionalmente illegittima in parte qua in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., “coordinamento della finanza pubblica”.

6.3.1.– Restano assorbite le ulteriori censure rivolte dalle Province autonome all'art. 1, comma 475, della legge n. 232 del 2016.

6.4. – Le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dell'art. 1, comma 483, della legge n. 232 del 2016, anche in combinato disposto col precedente comma 479, lettera a), in riferimento agli artt.

81 e 97 Cost., all'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, all'art. 9, comma 4, della legge n. 243 del 2012 e ai rispettivi parametri statutari, non sono fondate nei sensi appresso indicati.

L'art. 1, comma 479, della legge n. 232 del 2016, per la parte che qui interessa, prevede che «a) alle regioni che rispettano il saldo di cui al comma 466 e che conseguono un saldo finale di cassa non negativo fra le entrate e le spese finali, sono assegnate, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 luglio di ciascun anno, le eventuali risorse incassate dal bilancio dello Stato alla data del 30 giugno ai sensi del comma 475, lettera b), per essere destinate alla realizzazione di investimenti.

L'ammontare delle risorse per ciascuna regione è determinato mediante intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Le regioni che conseguono il saldo finale di cassa non negativo trasmettono al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato le informazioni concernenti il monitoraggio al 31 dicembre del saldo di cui al comma 466 e la certificazione dei relativi risultati, in termini di competenza e in termini di cassa, secondo le modalità previste dai decreti di cui al comma 469.

Ai fini del saldo di cassa rileva l'anticipazione erogata dalla tesoreria statale nel corso dell'esercizio per il finanziamento della sanità registrata nell'apposita voce delle partite di giro, al netto delle relative regolazioni contabili imputate al medesimo esercizio ».

L'art. 1, comma 483, della legge n. 232 del 2016 stabilisce che «per le regioni Friuli Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, nonché per le province autonome di Trento e di Bolzano, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 475 e 479 del presente articolo e resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'articolo 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato».

Le censure sono proposte dalle ricorrenti in via cautelativa, qualora non si ritenesse prevalente la clausola di "non applicabilità" contenuta nel comma 483 – peraltro abrogato a decorrere dal 1° gennaio 2018 – laddove si dovesse intendere che le autonomie speciali siano coinvolte nel sistema sanzionatorio previsto dal comma 475 ma non in quello premiale, previsto dal comma 479.

A prescindere dall'incerto orientamento legislativo in materia di clausole di salvaguardia, che caratterizza il delicatissimo settore delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali, la disposizione impugnata è suscettibile di applicazione alle autonomie speciali ricorrenti soltanto nei sensi precedentemente specificati.

Le ricorrenti operano – come già precisato – in un regime che è eterogeneo ed esterno rispetto all'ordinario sistema di finanziamento degli enti locali, ma non sono esentate dal sistema sanzionatorio generale.

Valgono sul punto anche le precedenti osservazioni di cui al considerato 6.3 in ordine alla soggezione delle autonomie speciali al sistema sanzionatorio, pur nella peculiarità delle rispettive regole di finanza pubblica.

In definitiva, dalle esposte considerazioni deriva inequivocabilmente che le autonomie ricorrenti – mentre sono soggette ai vincoli e agli obiettivi di finanza pubblica secondo la peculiare disciplina per esse prevista – non partecipano ai fondi statali che riguardano rispettivamente l'incameramento dell'importo delle sanzioni e la correlata erogazione dei premi afferenti al regime ordinario degli altri enti territoriali.

Dal che deriva la non fondatezza delle questioni in esame.

6.5.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 519, della legge n. 232 del 2016, promossa in riferimento all'art. 136 Cost. per violazione del giudicato costituzionale relativo alla sentenza n. 188 del 2016 di questa Corte, deve essere anteposta, rispetto alle altre, in quanto riveste carattere di priorità logica, proprio perché «attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione (ex plurimis, sentenze n. 5 del 2017, n. 245 del 2012 e n. 350 del 2010)» (sentenza n. 231 del 2017).

La ricorrente ritiene che detta disposizione riproduca la medesima norma, in tema di relazioni economico-finanziarie con lo Stato – l'art. 1, comma 729, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)» – già dichiarata illegittima (sentenza n. 188 del 2016) nella parte in cui si applica alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

La questione è fondata.

In tema di violazione del giudicato costituzionale, questa Corte «ha già precisato (ex plurimis, sentenze n. 250 e n. 5 del 2017, n. 72 del 2013 e n. 350 del 2010) che tale vizio sussiste ogniqualvolta una disposizione intenda “mantenere in piedi o] ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale” (sentenza n. 72 del 2013), ovvero “ripristinare o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale” (sentenza n. 350 del 2010).

Pertanto, il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore adotta una norma che costituisce una “mera riproduzione” (sentenze n. 73 del 2013 e n. 245 del 2012) di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche quando la nuova disciplina mira a “perseguire e raggiungere, ‘anche se indirettamente’, esiti corrispondenti” (sentenze n. 73 del 2013, n. 245 del 2012, n. 922 del 1988, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966)» (sentenza n. 231 del 2017).

La disposizione impugnata prevede che «il Ministero dell'economia e delle finanze e la regione Friuli Venezia Giulia procedono, mediante intesa da raggiungere entro il 30 giugno 2017, alla verifica della misura degli accantonamenti effettuati nei confronti della Regione Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dell'articolo 1, commi 711, 712 e 729, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per gli anni dal 2012 al 2015, per effetto delle modifiche intervenute rispetto all'anno 2010 in materia di imposizione locale immobiliare».

L'art. 1, comma 729, della legge n. 147 del 2013 era stato dichiarato illegittimo nella parte riferita alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – dopo un'analitica istruttoria finanziaria effettuata in contraddittorio con le parti (ordinanza istruttoria del 14 gennaio 2016) – dalla sentenza n. 188 del 2016 di questa Corte per violazione del principio di neutralità degli effetti fiscali della riforma in tema di relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, principio fissato dal combinato dei commi 157 e 159 dell'art. 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)», norme interposte in relazione ai profili attuativi di detta riforma.

Ciò in quanto il legislatore statale, anziché conguagliare il preventivo accantonamento secondo il gettito effettivamente maturato dopo la sostituzione dell'ICI con l'imposta municipale propria (IMU) aveva «proceduto in via unilaterale mediante la stabilizzazione dell'accantonamento, determinato su base esclusivamente estimatoria.

Avendo la ricorrente richiamato il criterio di neutralità previsto dal combinato dei suddetti commi 157 e 159, è in relazione a questi ultimi che deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale della disposizione impugnata» (sentenza n. 188 del 2016).

La declaratoria di incostituzionalità era sorretta da plurime ragioni, tra le quali è utile ricordare «

b) la norma impugnata non configurava l'accantonamento come istituto provvisorio suscettibile di rideterminazione, nel senso già precisato da questa Corte con la sentenza n. 77 del 2015; c) non era stato rispettato il principio di neutralità degli effetti della riforma nell'ambito delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia; d) la norma impugnata non prevedeva l'ostensibilità dei dati analitici di composizione del gettito, necessari per compiere le operazioni di conguaglio, stabilizzare e mettere a regime le entrate fiscali della Regione e dei propri enti locali.

In ordine alle dichiarate illegittimità sono necessarie alcune precisazioni circa gli effetti dalle stesse prodotti sul meccanismo dell'accantonamento.

Quest'ultimo, proprio in base al principio dell'equilibrio dinamico del bilancio, verrà meno a far data dalla pubblicazione della presente sentenza, fermo restando tuttavia che per i decorsi esercizi gli accantonamenti effettuati in via preventiva dovranno essere conciliati con i dati del

gettito fiscale accertato, restituendo alla Regione ricorrente le somme trattenute in eccedenza» (sentenza n. 188 del 2016).

La norma in esame – anziché prevedere i termini finanziari iniziali e finali di paragone del conguaglio tra le somme accantonate e il gettito effettivamente accertato, idonei a rendere effettivamente neutrali gli effetti della riforma fiscale – ripropone quale termine “convenzionale” «per gli anni dal 2012 al 2015» il gettito 2010, cioè il meno favorevole alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in ragione delle “oscillazioni” del gettito fiscale di tale Regione, dipendenti, tra l’altro, dalla sua posizione transfrontaliera.

Al di là del fatto che il conguaglio deve avvenire su dati reali e non teorici per tramutare l’accantonamento in contributo definitivo per la finanza statale, è chiaro che, nel caso in esame, il legislatore statale ha perseguito – sia pure attraverso una diversa tecnica normativa – lo stesso risultato cui tendeva la norma dichiarata illegittima con la sentenza n. 188 del 2016 di questa Corte (in senso conforme, sentenza n. 231 del 2017).

Alla luce della giurisprudenza costituzionale, l’impugnato comma 519, perseguendo esiti corrispondenti a quelli dell’art. 1, comma 729, della legge n. 147 del 2013, già ritenuto costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 188 del 2016 di questa Corte nella parte riferita alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, contrasta con l’art. 136 Cost., violando il giudicato costituzionale.

Esso, pertanto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo poiché determina il contributo definitivo agli obiettivi di finanza pubblica dovuto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in riferimento alle risultanze del gettito 2010, anziché a quelle degli esercizi in cui sono stati effettuati gli accantonamenti, e non prevede che la determinazione dei relativi conguagli sia effettuata in contraddittorio con la Regione stessa, attraverso la condivisione dei dati fiscali analitici, relativi ai periodi di imposizione soggetti agli accantonamenti interessati al conguaglio.

6.5.1.– Restano assorbite le altre censure relative all’art. 1, comma 519, della legge n. 232 del 2016.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;
riuniti i giudizi,

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 466, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell’equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l’inserimento dell’avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell’equilibrio dell’esercizio di competenza;

2) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 475, lettere a) e b), della legge n. 232 del 2016 nella parte in cui prevede che gli enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione Friuli-Venezia Giulia sono tenuti a versare l’importo della sanzione per il mancato conseguimento dell’obiettivo di finanza pubblica al bilancio dello Stato anziché a quello delle suddette autonomie speciali;

3) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 519, della legge n. 232 del 2016;

4) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 463, della legge n. 232 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 97 della Costituzione, nonché agli artt. 48 e 49 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 479, lettera a), e 483, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., agli artt. 81 e 97 Cost., all'art. 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e all'art. 9, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 maggio 2018.

Sentenza: 7 marzo 2018, n. 103

Materia: coordinamento della finanza pubblica; finanziamento del servizio sanitario nazionale

Parametri invocati: artt. 3, 5, 24, 32, 81, 97, 116, 117, primo, secondo e terzo comma, 118, 119, 136, 120, Cost; art. 2, comma 1, lettera a) art. 3, comma 1, lettere f) e l), artt. 4, 12, 48 bis e 50 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta; artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16, 79, 80, 103, 104 e 107 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; artt. 7, 8, 54 e 56 dello Statuto speciale per la Sardegna; artt. 48, 49, 63, quinto comma, e 65 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia); artt. 14, 15, 17, 20, 36 e 43 dello Statuto della Regione siciliana

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Province autonome di Trento e di Bolzano; Regione autonoma Valle d'Aosta; Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia; Regione autonoma Sardegna; Regione Siciliana; Regione Lombardia; Regione Veneto

Oggetto: art. 1, commi 392, 394, 527, 528 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della l. 232/2016, limitatamente alle parole: "al primo e";

-non fondatezza, inammissibilità o cessazione della materia del contendere o cessazione del processo in riferimento alle altre questioni sollevate

Estensore: Cesare Belmonte

Sintesi:

Tutte le autonomie speciali, eccetto la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, e le Regioni Veneto e Lombardia impugnano alcune disposizioni della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019). La maggior parte dei ricorsi riguarda l'art. 1, commi 392, 394 e 528. L'art. 1, comma 527, è impugnato, invece, dalla sola Regione Veneto.

I censurati commi 392, 394 e 528 danno attuazione all'intesa sancita in data 11 febbraio 2016 in sede di Conferenza Stato-Regioni, avente ad oggetto il contributo alla finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 680, della l. 208/2015 (legge di stabilità 2016).

Quest'ultima disposizione determina il concorso di tutte le Regioni agli obiettivi di finanza pubblica per l'anno 2017 e per ciascuno degli anni 2018 e 2019, demandando ai medesimi enti il raggiungimento, entro il 31 gennaio di ciascun anno, di un accordo sulla definizione degli ambiti e degli importi del rispettivo contributo, nel rispetto dei LEA, facendo salva la necessità di raggiungere un'intesa bilaterale con ciascuna autonomia speciale e, per le Province autonome e per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, nel rispetto dell'accordo raggiunto con il Governo in data 15 ottobre 2014.

L'intesa attuativa del citato comma 680 è stata sancita, senza la partecipazione delle autonomie speciali, in data 11 febbraio 2016. In essa, le Regioni a statuto ordinario hanno concordato di imputare al settore sanitario la maggior parte del contributo - 3.500 milioni di euro per l'anno 2017 e 5.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018 - rinviando il riparto del contributo residuo pari a 480 milioni di euro alle successive intese in Conferenza Stato-Regioni da definire entro il 31 gennaio di ciascun anno.

Conseguentemente, l'intesa ha previsto la rideterminazione del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei seguenti importi: 113.063 milioni di euro per l'anno 2017 e 114.998 milioni di euro per l'anno 2018.

L'intesa ha altresì impegnato il Governo ad ottenere, entro "un termine ragionevole", la stipula del previsto accordo bilaterale con ciascuna delle autonomie speciali, per definire la quota di contributo spettante a ciascuna di esse.

La medesima intesa conteneva anche una sorta di "clausola di salvaguardia", secondo cui, decorso inutilmente tale termine senza la stipula degli accordi bilaterali con le autonomie speciali, il livello del fabbisogno sanitario nazionale sarebbe stato ulteriormente ridotto, così di fatto "addossando" alle Regioni a statuto ordinario un maggiore contributo al risanamento della finanza pubblica.

Non essendo stati stipulati i prescritti accordi tra il Governo e le autonomie speciali, il censurato art. 1, comma 392, prevede per gli anni 2017 e 2018 un'ulteriore riduzione del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, fissandolo, rispettivamente, in 113.000 milioni di euro per l'anno 2017 e in 114.000 milioni di euro per l'anno 2018. Per l'anno 2019, invece, il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato viene stabilito in 115.000 milioni di euro.

Accanto a questa sostanziale "maggiorazione" del contributo posto a carico delle Regioni a statuto ordinario, la medesima disposizione ha fissato un nuovo termine per il raggiungimento dei necessari accordi tra il Governo e le autonomie speciali, disponendo la possibilità di concluderli entro il 31 gennaio 2017, sempre nel rispetto dell'accordo stipulato in data 15 ottobre 2014 tra il Governo e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il successivo comma 394 ha ribadito l'obbligo delle Regioni a statuto speciale di assicurare il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016 ed ha disciplinato il meccanismo per il conseguimento degli effetti positivi per la finanza pubblica complessivamente pari a 3.500 milioni di euro per l'anno 2017 e 5.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018, prevedendo che, decorso il termine del 31 gennaio 2017, con apposito decreto ministeriale sarebbe stato attuato quanto previsto per gli anni 2017 e successivi dall'intesa dell'11 febbraio 2016.

Nessuna delle autonomie speciali ha acconsentito alla stipula dell'accordo con il Governo.

Quest'ultimo, quindi, ha attivato il meccanismo previsto dall'art. 1, comma 394, provvedendo con decreto ministeriale alla rideterminazione del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, riducendolo ulteriormente di 423 milioni di euro, per l'anno 2017, e di 604 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2018.

La Consulta rammenta che i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche alle autonomie speciali, *in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica*, fermo restando il principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo; *lo Stato, dunque, può imporre contributi al risanamento della finanza pubblica a carico delle autonomie speciali, quantificando l'importo complessivo del concorso, rimettendo alla stipula di accordi bilaterali con ciascuna autonomia, non solo la definizione dell'importo gravante su ciascuna di esse, ma, eventualmente, la stessa riallocazione delle risorse disponibili*.

Ciò premesso, i ricorsi delle **Regioni autonome Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia** e quelli delle **Province autonome di Trento e di Bolzano** pongono questioni che muovono da un comune presupposto interpretativo, che tuttavia non è conforme alla lettera ed alla ratio delle disposizioni impugnate, con conseguente **non fondatezza** delle censure dedotte.

L'art. 1, comma 680, della l. 208/2015 impone un contributo al risanamento della finanza pubblica anche alle autonomie speciali.

Allo stesso modo, sempre rispetto alle autonomie speciali, l'art. 1, comma 392, della l. 232/2016 ha semplicemente ribadito l'obbligo di contribuire al risanamento della finanza pubblica,

imponendo alle ricorrenti di assicurare “gli effetti finanziari previsti dal presente comma, mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato, da stipulare entro il 31 gennaio 2017”.

Sempre rispetto alle autonomie differenziate, il successivo comma 394 conferma la necessità degli accordi bilaterali affinché le Regioni ad autonomia speciale assicurino “il contributo a loro carico previsto dall’intesa dell’11 febbraio 2016”.

In definitiva le norme censurate **non impongono** alle autonomie speciali alcun concorso alla riduzione del fabbisogno sanitario nazionale e neppure la riduzione del finanziamento che esse assicurano autonomamente al proprio servizio sanitario regionale. *Le norme censurate si limitano a ribadire l’obbligo di assicurare i medesimi effetti finanziari, a titolo di ulteriore contributo alla finanza pubblica, senza indicare il relativo ammontare gravante su ciascuna di esse né l’ambito di incidenza. Non viene effettuata, poi, alcuna imposizione unilaterale, essendo salvaguardato espressamente il principio dell’accordo.*

Non è fondata neanche la censura con cui si lamenta l’eccessiva brevità del termine imposto per addivenire agli accordi bilaterali, in quanto essi avrebbero dovuto essere conclusi già in un “termine ragionevole” a partire dall’intesa dell’11 febbraio 2016, in forza dell’art. 1, comma 680, della l. 208/2015, cosicché il comma 394 ha semplicemente fissato un nuovo termine per la relativa stipula.

La **Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia deduce** la presunta illegittimità dell’imposizione di un contributo alla finanza pubblica non previsto nell’accordo stipulato con lo Stato in data 23 ottobre 2014 e il diverso trattamento riservato dalle disposizioni censurate all’accordo concluso con lo Stato in data 15 ottobre 2014 dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, che sarebbe di contenuto analogo e, come tale, ingiustamente privilegiato dalla “clausola di garanzia” contenuta nell’ultimo periodo del censurato comma 392.

La Corte argomenta che nonostante entrambi gli accordi siano stati recepiti nella legge di stabilità 2015, solo l’accordo concluso con le autonomie della Regione autonoma Trentino-Alto Adige esclude la possibilità di modifiche peggiorative.

La peculiarità di siffatto accordo è idonea a giustificarne l’isolata menzione nel quarto periodo del comma 392, **dovendosi, perciò, escludere la violazione del principio di eguaglianza** lamentata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Il ricorso della **Regione autonoma Sardegna** ripropone, contro l’art. 1, commi 392 e 394, della l. 232/2016, censure del tutto analoghe a quelle già mosse nei confronti dell’art. 1, comma 680, della l. 208/2016.

Le censure che imputano alle disposizioni impugnate la violazione del metodo pattizio nella determinazione delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie speciali risultano **non fondate** in base alle argomentazioni prima illustrate.

Le censure incentrate sulla presunta violazione dell’accordo stipulato con lo Stato il 21 luglio 2014 e recepito dall’art. 42, commi da 9 a 13, del d.l. 133/2014, sono ugualmente **non fondate**.

L’imposizione alla Regione autonoma Sardegna di ulteriori contributi alla finanza pubblica non viola le clausole di quell’accordo, ascrivibile al cosiddetto coordinamento dinamico della finanza pubblica.

Non sussiste neppure la prospettata disparità di trattamento rispetto all’accordo firmato tra lo Stato e le autonomie della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, le cui peculiarità ne giustificano l’isolata menzione nel quarto periodo del comma 392.

Le **Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia** impugnano anche l’art. 1, comma 528, della l. 23/2016, che ha esteso al 2020 l’orizzonte temporale di operatività del contributo introdotto dall’art. 1, comma 680, della l. 208/2015, lamentando la violazione del canone della transitorietà delle misure di contenimento della spesa pubblica.

Secondo la Corte le questioni sollevate **non sono fondate**, giacché la norma censurata si è limitata ad estendere di una sola annualità, e per la prima volta, dunque senza ripetere indefinitamente il canone della transitorietà, un contributo originariamente fissato per il triennio 2017-2019.

La **Regione Siciliana** impugna l'art. 1, comma 528, della l. 232/2016 sotto vari profili. Quello basato sulla violazione del canone della transitorietà **non è fondato** per le ragioni testé illustrate.

Con le restanti censure la ricorrente lamenta la violazione del metodo pattizio e l'impossibilità di poter esercitare le proprie funzioni, per effetto della contrazione delle risorse derivanti dall'estensione temporale del contributo finanziario prevista dalla disposizione impugnata.

Anche tali censure **non sono fondate**.

Quanto alla prima, la sentenza n. 154 del 2017 ha spiegato le ragioni per cui il metodo pattizio è salvaguardato dall'art. 1, comma 680, terzo periodo, della l. 208/2015, di cui la disposizione impugnata estende il confine temporale al 2020.

Quanto alla seconda, nessuna prova viene fornita dalla Regione Siciliana in ordine all'impossibilità di svolgere le proprie funzioni.

Le censure proposte dalla **Regione Lombardia** sul comma 528 si concentrano sulla violazione del canone della necessaria transitorietà e sulla circostanza che il contributo finanziario di cui la disposizione impugnata ha esteso l'ambito temporale di operatività determinerebbe effetti perequativi impliciti, in violazione dell'art. 119 Cost.

La prima doglianza non è fondata in base alle argomentazioni prima esposte.

La seconda poggia sulla prospettata possibilità concessa allo Stato di imporre, in caso di intervento sostitutivo nell'ipotesi di mancato accordo fra le Regioni in sede di autoordinamento, una distribuzione del sacrificio disomogenea, tenendo anche conto del PIL e della popolazione residente, senza contemplare il passaggio per un fondo perequativo ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost.

Neppure tale censura è fondata, poiché *norme di questo tipo non comportano una riduzione degli squilibri tra le Regioni, mirando piuttosto a coinvolgere tutti gli enti nell'opera di risanamento, secondo criteri di progressività dello sforzo,... senza alcun effetto di livellamento.*

La **Regione Veneto** impugna l'art. 1, commi 392 e 527, della l. 232/2016.

Con riferimento al comma 392, tutte le doglianze **non sono fondate**. In particolare, quanto alla mancanza di proporzionalità dei "tagli", al loro asserito carattere "meramente lineare" e al lamentato difetto di istruttoria in ordine ai risparmi conseguiti dalle Regioni già considerate virtuose, sono in primo luogo queste ultime a decidere l'entità dell'intervento in ogni singolo ambito.

Inoltre, quanto alla mancanza di un esplicito riferimento ai costi ed ai fabbisogni standard regionali, tale carenza non impedisce l'impiego anche di questi criteri per la distribuzione della riduzione di spesa.

Rafforzano questa conclusione i commi 534 bis e 534 ter dell'art. 1 della l. 232/2016, aggiunti dal d.l. 50/2017, che nel disciplinare ex novo l'intervento sostitutivo statale in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni ha reso prioritaria, rispetto al riferimento al PIL ed alla popolazione residente, la considerazione dei fabbisogni standard.

Quanto al difetto di istruttoria da parte dello Stato in ordine alla sostenibilità del "definanziamento" del fondo sanitario rispetto alla determinazione dei nuovi LEA, ogni singolo ente *ha la responsabilità di allocare i risparmi su quelle voci il cui sacrificio non pregiudica i servizi essenziali per i cittadini.*

Quanto al mancato coinvolgimento della Conferenza permanente per la spesa pubblica, la norma *riconosce, nella fase iniziale, un potere regionale di determinazione autonoma sulla modulazione delle riduzioni nei diversi ambiti di spesa.*

La Regione Veneto asserisce inoltre che la diminuzione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato sarebbe avvenuta senza che sia stata prevista o attuata una nuova intesa con le Regioni, a fronte di "una prassi", quella dei cosiddetti Patti per la salute, invalsa fin dall'anno 2000.

In particolare, la disposizione impugnata non solo ridurrebbe di oltre un miliardo di euro l'importo determinato, per gli anni 2017 e 2018, nell'intesa dell'11 febbraio 2016, ma fisserebbe,

del tutto unilateralmente, a 115 miliardi di euro l'importo per l'anno 2019, senza che su tale cifra sia mai stata raggiunta un'intesa.

Anche tale censura non è fondata.

Tale determinazione unilaterale è imposta dalla necessità di redigere il bilancio pluriennale statale per l'arco temporale dal 2017 al 2019; e salvaguarda la possibilità, per le Regioni, *di programmare per tempo l'erogazione dei servizi in condizioni di efficienza e di appropriatezza.*

Con riferimento al comma 527, come censurato dalla regione Veneto, la norma estende temporalmente l'ambito di operatività di due distinti contributi alla finanza pubblica, imposti alle sole Regioni a statuto ordinario rispettivamente dal primo e dal terzo periodo dell'art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale).

Delle due censure mosse contro l'estensione temporale di entrambi i contributi, quella incentrata sulla prospettata assenza degli "indispensabili elementi di razionalità, proporzionalità, efficacia e sostenibilità" **non è fondata**, giacché la ricorrente non ha dimostrato l'impossibilità di assicurare un adeguato soddisfacimento dei bisogni connessi alle prestazioni sociali.

Quanto alla supposta violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., per inosservanza del canone della transitorietà delle misure di contenimento della spesa pubblica, **questa seconda censura è fondata solo con riferimento al contributo previsto dal primo periodo** della norma modificata dalla disposizione impugnata.

A differenza del contributo previsto dal terzo periodo, la cui durata è stata aumentata di due anni rispetto a quella quadriennale originariamente programmata, il raddoppio della durata del sacrificio imposto dal primo periodo, da tre a sei anni, risulta in frontale contrasto con il principio di transitorietà.

L'art. 1, comma 527, della l. 232/2016 è pertanto costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole: "al primo e".

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato per gli anni 2017-2018 e determinazione dello stesso per l'anno 2019 - Contributo a carico delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, previsto dall'intesa sancita l'11 febbraio 2016 in Conferenza permanente, assicurato mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato da concludere entro il 31 gennaio 2017 - Decreto ministeriale (decorso il termine del 31 gennaio 2017, all'esito degli accordi sottoscritti, entro i successivi trenta giorni), di attuazione di quanto previsto per l'anno 2017 e per gli anni successivi, dall'intesa dell'11 febbraio 2016 - Estensione all'anno 2020 del contributo alla finanza pubblica a carico di Regioni e Province autonome già previsto per gli anni dal 2016 al 2019 - Modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato. - Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, commi 392, 394, 527 e 528. - (T-180103) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.22 del 30-5-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392 e 392, primo, secondo e terzo periodo, 394, 527 e 528, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promossi dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dalla Regione Veneto, dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Regione autonoma Sardegna, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla Regione Lombardia, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione Siciliana, con ricorsi notificati il 17-22 febbraio, il 16 febbraio, il 17-22 febbraio, il 16-21 febbraio e il 20 febbraio 2017, depositati in cancelleria il 22, il 23, il 24, il 27 e il 28 febbraio 2017 e iscritti rispettivamente ai numeri da 18 a 25 del registro ricorsi 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2018 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto, Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, Fabio Cintioli per la Regione Lombardia, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Marina Valli per la Regione Siciliana, e gli avvocati dello Stato Gianni De Bellis e Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con i ricorsi indicati in epigrafe, tutte le autonomie speciali (ad eccezione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol) e le Regioni Veneto e Lombardia impugnano alcune disposizioni della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

In particolare, le Province autonome di Trento e di Bolzano impugnano, tra gli altri, l'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016, limitatamente ai primi tre periodi, nonché il successivo comma 394. La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste estende l'impugnativa agli interi commi 392 e 394.

Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna censurano anche il successivo comma 528, il quale ultimo costituisce, invece, l'unico oggetto di impugnativa dei ricorsi promossi dalla Regione Siciliana e, tra gli altri, dalla Regione Lombardia.

La Regione Veneto, infine, impugna, tra gli altri, l'art. 1, commi 392, 527 e 528, della legge n. 232 del 2016.

Tutti i ricorsi ricostruiscono, in premessa, il contenuto precettivo delle disposizioni impugnate, che conviene, dunque, illustrare sinteticamente.

L'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016, ridetermina il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, per gli anni 2017 e 2018, fissandolo, rispettivamente, in 113.000 milioni di euro e in 114.000 milioni di euro, sulla base dell'intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in data 11 febbraio 2016. Per l'anno 2019, la disposizione in esame stabilisce che il medesimo livello di finanziamento sia pari a 115.000 milioni di euro. Infine, prescrive che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurino gli effetti finanziari così previsti, mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato, da stipulare entro il 31 gennaio 2017.

Per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, viene espressamente salvaguardato l'accordo sottoscritto tra il Governo e i predetti enti in data 15 ottobre 2014.

L'art. 1, comma 394, della legge n. 232 del 2016 dispone che, con i medesimi accordi di cui al precedente comma 392, le Regioni a statuto speciale assicurino il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016, e che, decorso il termine del 31 gennaio 2017, «all'esito degli accordi sottoscritti», il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, entro i successivi trenta giorni, con proprio decreto attui quanto previsto per gli anni 2017 e successivi dalla citata intesa dell'11 febbraio 2016, al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo programmatico di finanza pubblica per il settore sanitario.

L'art. 1, comma 527, della legge n. 232 del 2016 estende al 2019 i contributi al contenimento della spesa pubblica già previsti per le Regioni a statuto ordinario dall'art. 46, comma

6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, in legge 23 giugno 2014, n. 89.

L'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016 estende al 2020 il contributo alla finanza pubblica già previsto dall'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», includendo, tra le modalità dell'intervento sostitutivo statale, «la possibilità di prevedere versamenti da parte delle regioni interessate».

2.– Così ricostruito il contenuto normativo delle disposizioni impugnate, occorre procedere alla sintesi delle censure avanzate dalle ricorrenti, seguendo l'ordine di deposito dei rispettivi ricorsi.

2.1.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste sostiene che l'art. 1, commi 392 e 394, prevederebbe a suo carico, «se del caso, anche in maniera unilaterale», un concorso alla riduzione del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale, dunque in un ambito nel quale la ricorrente provvede autonomamente al relativo finanziamento, con risorse gravanti esclusivamente sul proprio bilancio, senza oneri a carico del bilancio statale, sicché eventuali economie di spesa potrebbero essere destinate solo ad interventi relativi al settore sanitario regionale, con conseguente illegittimità del «loro storno a favore del Servizio sanitario nazionale».

Sarebbe, per questo, illegittimo un intervento statale a titolo di coordinamento della finanza pubblica, che si risolverebbe nell'imposizione di economie di spesa da destinare a favore del Servizio sanitario nazionale.

Risulterebbero, in tal modo, violati: l'art. 2, comma 1, lettera a); l'art. 3, comma 1, lettere f) e l); gli artt. 4 e 12 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), per l'indebita invasione di ambiti di «potestà legislativa piena» riconosciuti alla Regione in alcune materie dallo statuto di autonomia. Sarebbero, ancora, lesi gli artt. 117, terzo comma, e 119 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).

Sarebbe, infine, violata la normativa di attuazione statutaria di cui alla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), «come integrata» dagli artt. 34 e 36 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Evidenzia, ancora, la ricorrente che le disposizioni impugnate, dopo aver irragionevolmente fissato un termine troppo breve per il raggiungimento di un'intesa, pretenderebbero disciplinare unilateralmente, in mancanza di accordo, aspetti che l'art. 50 dello statuto speciale riserva ad una legislazione attuativa consensuale, suscettibile di successive modifiche solo attraverso «i peculiari moduli concertativi previsti dall'art. 48 bis».

Il particolare meccanismo, definito «suppletivo», di determinazione della quota di concorso imposta alla ricorrente, sarebbe, dunque, in contrasto con i parametri statuari da ultimo evocati, nonché con i principi costituzionali di leale collaborazione e ragionevolezza, essendo tutto incentrato sull'adozione di un decreto ministeriale che, di fatto, estenderebbe alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste «un'intesa che questa non ha sottoscritto», e che non potrebbe coinvolgerla, in quanto attinente ad un ambito, quello sanitario, per il quale essa non grava sull'erario.

2.2.– La Regione Veneto ritiene che l'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016, avrebbe violato gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., poiché avrebbe imposto una riduzione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, rispetto a quanto stabilito nell'intesa sancita l'11 febbraio 2016 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in mancanza di una nuova intesa con le Regioni, a fronte di «una prassi» (quella dei cosiddetti Patti per la salute) invalsa fin dall'anno 2000.

Secondo la ricorrente, in particolare, per ridurre la spesa «relativa a quella particolarissima materia che è la tutela della salute», il legislatore statale sarebbe tenuto al pieno rispetto del principio di leale collaborazione, con la previsione di «adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze».

La norma impugnata difetterebbe, inoltre, di un'adeguata istruttoria sulla «sostenibilità del definanziamento» (in violazione quindi degli artt. 3 e 97 Cost.) e sull'adeguatezza delle risorse stanziare in relazione alla funzione regionale di garantire sul territorio il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., soprattutto a fronte di un aumento delle prestazioni da erogare in conseguenza della definizione dei nuovi livelli essenziali di assistenza (d'ora in avanti: LEA).

Verrebbe in rilievo, peraltro, una riduzione «di carattere sostanzialmente permanente», in contrasto con quanto stabilito dalla giurisprudenza di questa Corte in ordine al carattere necessariamente transitorio che devono presentare norme che impongono il raggiungimento di obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica.

Ancora, il carattere «meramente lineare dei tagli» che verrebbero imposti alla spesa regionale interferirebbe in ambiti inerenti a fondamentali diritti civili e soprattutto sociali, in mancanza di determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS).

Non sarebbero presi in considerazione, infatti, né i costi standard né i livelli di spesa di Regioni virtuose che hanno già raggiunto elevati livelli di efficienza nella gestione della sanità e che non potrebbero ulteriormente razionalizzare la spesa «senza mettere a repentaglio la garanzia del diritto alla salute», non potendo «mantenere l'equilibrio finanziario e nel contempo rispettare l'erogazione dei Lea».

Sarebbero lese anche le competenze tutelate dagli artt. 118 e 119 Cost., con particolare riferimento alla programmazione sanitaria ed alla autonomia impositiva.

La disposizione impugnata, del resto, determinando uno «scollamento» tra un livello di finanziamento del fondo sanitario, che verrebbe «pesantemente ridotto», e la necessità di garantire i LEA, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e con l'art. 11 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), che impongono il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti sociali nelle fasi avverse del ciclo economico.

Infine, non vi sarebbe stato alcun coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che sarebbe imposto, invece, per la definizione delle manovre di finanza pubblica, dall'art. 5, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

L'art. 1, comma 527, della legge n. 232 del 2016, dal canto suo, sarebbe contrastante con gli artt. 3, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Secondo la ricorrente, in primo luogo, la «terza proroga consecutiva della stessa manovra in origine legata a un ambito triennale», in mancanza di plausibili e riconoscibili ragioni impeditive di una ridefinizione e rinnovazione complessiva del quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le Regioni, secondo le ordinarie scansioni triennali dei cicli di bilancio, violerebbe il canone della transitorietà richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte.

Inoltre, la proroga del contributo imposto alle Regioni ordinarie sarebbe stata disposta «al buio», in assenza della definizione dei LIVEAS, sicché la manovra finanziaria risulterebbe priva degli «indispensabili elementi di razionalità, proporzionalità, efficacia e sostenibilità».

Per finire, quanto all'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, sarebbe violato l'art. 119 Cost., perché la disposizione impugnata non si limiterebbe ad una semplice proroga del contributo cui si riferisce, ma, nell'introdurre la possibilità di prevedere versamenti al bilancio dello Stato, avrebbe trasformato la Regione «in una sorta di esattore dello Stato», essendo chiamata a riversare a quest'ultimo risorse proprie.

2.3.– La Provincia autonoma di Bolzano censura l’art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016, limitatamente ai primi tre periodi, nonché l’intero successivo comma 394.

Ritiene la ricorrente che tali disposizioni contrastino con gli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16, 79, 80, 103, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché con le norme di attuazione statutaria in materia di «igiene e sanità», di «finanza regionale e provinciale» e di «rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali»; con l’art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; con il principio di leale collaborazione, in relazione all’art. 120 Cost. e all’accordo del 15 ottobre 2014, recepito con la legge 23 dicembre 2014 n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)»; e con il principio di ragionevolezza di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

L’impugnativa proposta dalla Provincia autonoma di Bolzano ha natura dichiaratamente cautelativa, per l’ipotesi in cui le disposizioni censurate venissero interpretate come destinate a fare carico alle Province autonome di ulteriori contributi alla finanza pubblica nazionale (e, specificamente, quale concorso al finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale) rispetto a quelli concordati con lo Stato. In tal caso, infatti, sarebbero introdotte forme di concorso al livello di finanziamento del fabbisogno standard del Servizio sanitario nazionale, come tali incompatibili sia con l’autonomia finanziaria riconosciuta alle Province autonome nel settore sanitario sia con l’accordo sottoscritto in data 15 ottobre 2014.

La ricorrente, a tale proposito, ricorda che lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure avrebbe titolo per dettare norme di coordinamento finanziario.

Infine, violerebbe gli evocati parametri anche l’attribuzione «di un potere monocratico di decretazione» al Ministro dell’economia e delle finanze, per il caso di mancata intesa entro un termine predefinito dalla legge.

2.4.– La Regione autonoma Sardegna censura l’art. 1, commi 392, 394 e 528, della legge n. 232 del 2016, sotto una pluralità di profili.

In primo luogo, sarebbe violato il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 117 Cost., non avendo il legislatore statale previsto alcuna procedura pattizia idonea ad incidere sul quantum del concorso alla finanza pubblica, determinato unilateralmente dallo Stato anche a carico delle Regioni a statuto speciale, in tal modo equiparate alle Regioni ordinarie, tutte coinvolte nell’intesa sul riparto del contributo dell’11 febbraio 2016 e senza che le determinazioni assunte in quella sede possano essere ulteriormente «negoziabili».

Il principio di leale collaborazione sarebbe altresì leso, unitamente all’autonomia economico-finanziaria della Regione tutelata dagli artt. 117 e 119 Cost. e dagli artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), ed al principio di eguaglianza di cui all’art. 3 Cost., per effetto della salvaguardia prevista per il solo accordo stipulato tra Stato, Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e Province autonome di Trento e Bolzano, con totale e ingiustificata pretermissione dell’analogo accordo stipulato tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna in data 21 luglio 2014.

L’intervento del legislatore statale, in quanto successivo alla stipula degli accordi di finanza pubblica del 2014, ne avrebbe violato espressamente le clausole, senza prevedere un meccanismo adeguato di recupero, anche ex post, della leale cooperazione nei rapporti economico-finanziari.

Di qui, la violazione degli artt. 5, 117 e 119 Cost., che, unitamente agli artt. 7 e 8 dello statuto speciale, garantiscono l’autonomia economico-finanziaria della Regione ricorrente, imponendo, nei relativi rapporti, la leale cooperazione, nonché la lesione del principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost.

L’imposizione di altri oneri sottratti alla determinazione consensuale delle parti, comportando, ancora, la lesione dell’autonomia economico-finanziaria della Regione Sardegna, garantita dagli artt. 7 e 8 dello statuto speciale e dagli artt. 117 e 119 Cost., si porrebbe in contrasto anche con l’art. 81 Cost. e con l’art. 9 della legge «rinforzata» n. 243 del 2012, approvata al fine di

sottoporre anche la definizione dei criteri di «equilibrio» dei bilanci delle autonomie speciali al principio consensualistico, attuato, in materia, dal citato accordo del 21 luglio 2014.

Tale accordo, del resto, in quanto recepito dall'art. 42, commi da 9 a 12, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, in legge 11 novembre 2014, n. 164, impedirebbe al legislatore statale, in assenza di preventiva intesa con la Regione, di abrogare, modificare o comunque derogare le previsioni dei commi sopra menzionati.

Ciò sarebbe invece avvenuto con le disposizioni impugnate, da leggere unitamente all'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015.

Nonostante il mancato inserimento nello statuto della Regione o nelle relative norme di attuazione, infatti, le previsioni del menzionato accordo di finanza pubblica, come recepite dal legislatore ordinario, sarebbero comunque espressione del principio consensualistico cui sono soggetti i rapporti economico-finanziari tra lo Stato e la Regione ricorrente, sancito dagli artt. 54, comma 5, e 56 dello statuto speciale, nonché dall'art. 9 della legge «rinforzata» n. 243 del 2012, anche in relazione, ancora una volta, agli artt. 7 e 8 dello statuto speciale e agli artt. 117 e 119 Cost., che tutelano l'autonomia finanziaria della Regione.

La ricorrente lamenta, inoltre, la violazione del giudicato costituzionale e, dunque, dell'art. 136 Cost., in quanto le sentenze con le quali questa Corte ha scrutinato le vertenze insorte tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna a causa della mancata attuazione della riforma del regime delle entrate regionali di cui all'art. 8 dello statuto speciale, avrebbero «accertato e dichiarato» un vero e proprio obbligo giuridico in capo allo Stato di definire consensualmente con la Regione autonoma il regime dei loro rapporti economico-finanziari.

Sarebbe altresì leso il principio di affidamento, che trova riconoscimento di rango costituzionale ai sensi dell'art. 3 Cost. nonché, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost. (e dell'art. 5 Cost.), degli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

Sostiene la ricorrente che sarebbe sorto un affidamento in ordine alla «stabilità del quadro di regolamentazione dei rapporti economici con lo Stato», in seguito all'accordo concluso in data 21 luglio 2014, la cui violazione – in mancanza di ragioni imperative di interesse generale – ridonderebbe ancora una volta sull'autonomia economico-finanziaria della Regione, tutelata dagli artt. 7 e 8 dello statuto speciale e dagli artt. 117 e 119 Cost.

Anche l'art. 24 Cost. sarebbe violato, in quanto la Regione autonoma Sardegna, non avendo mai dubitato della validità, della stabilità e della cogenza dell'accordo del 21 luglio 2014, proprio in adempimento degli obblighi con esso assunti, avrebbe rinunciato «a numerose impugnazioni già proposte», non solo innanzi a questa Corte, con conseguente lesione del diritto di difesa in giudizio.

Infine, il concorso alla finanza pubblica previsto dalle disposizioni impugnate – che hanno prorogato di un anno l'originario contributo imposto dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 (aumentandone contemporaneamente l'entità) – aggiungendosi a contributi di finanza pubblica imposti alle Regioni da diversi anni e in misura sempre crescente, alcuni dei quali senza limiti di tempo, non rispetterebbe il criterio della «transitorietà» richiesto dalla giurisprudenza costituzionale per le misure restrittive di finanza pubblica, in tal modo ponendosi in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., e con gli artt. 7 e 8 dello statuto, che tutelano l'autonomia finanziaria della Regione autonoma Sardegna.

2.5.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna l'art. 1, commi 392, 394 e 528 della legge n. 232 del 2016, prospettandone il contrasto con gli artt. 3, 119 e 120 Cost. e con gli artt. 48, 49, 63, quinto comma, e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia); con il protocollo di intesa tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia per la revisione del protocollo del 29 ottobre 2010 e per la definizione dei rapporti finanziari negli esercizi 2014-2017 del 23 ottobre 2014, richiamato dall'art. 1, comma 512, della

legge n. 190 del 2014; con l'art. 27 della legge n. 42 del 2009; con i principi pattizio e di leale collaborazione, quest'ultimo ai sensi dell'art. 120 Cost.

In particolare, la ricorrente lamenta il fatto che la «misura complessiva» del nuovo concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica sarebbe già definita unilateralmente dalla legge statale, in violazione del metodo pattizio.

La conclusione dei previsti accordi sarebbe, dunque, «obbligata e dovuta entro un termine molto stretto», a pena di un intervento unilaterale statale comunque attuativo del risparmio previsto per gli anni 2017 e successivi.

Tutto ciò si porrebbe in contrasto con l'accordo concluso tra la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e lo Stato in data 23 ottobre 2014, nel quale, al fine di «definire un “quadro stabile e certo”» dei rapporti finanziari, sarebbe «precisamente ed esaustivamente quantificato il contributo finalizzato alla sostenibilità del debito pubblico fino all'anno 2017», mentre, per quanto riguarda le annualità successive al 2017, sarebbe sancito l'impegno a rinegoziare nuovi accordi entro il 30 giugno 2017.

Il nuovo concorso finanziario regionale, inoltre, risulterebbe irragionevole, in quanto «fondato e parametrato sulla riduzione di un Fondo al quale la Regione non partecipa», dal momento che essa finanzia integralmente il proprio sistema sanitario con le partecipazioni ai tributi erariali.

Lo Stato, dunque, non potrebbe chiedere alla Regione Friuli-Venezia Giulia la restituzione di parte delle partecipazioni ai tributi erariali che la stessa Regione introiterebbe (presuntivamente) in eccesso rispetto al fabbisogno del sistema sanitario regionale.

Risulterebbe, inoltre, «evidente» la disparità di trattamento operata dal quarto periodo del comma 392 dell'art. 1 della legge n. 232, nella parte in cui non estende anche alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia la clausola di salvaguardia dell'accordo stipulato con il Governo.

In via subordinata, con riferimento all'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016, la ricorrente avrebbe comunque interesse a che lo Stato non aumenti il contributo regionale rispetto a quanto concordato nell'intesa dell'11 febbraio 2016, visto che almeno una quota di tale incremento sarebbe posta «a carico della Regione stessa», tenuta, al pari delle altre autonomie speciali, ad assicurare «gli effetti finanziari» previsti dalla disposizione impugnata.

Infine, con particolare riferimento all'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, la nuova misura di concorso finanziario non sarebbe «affatto occasionale ed eccezionale», ma «addirittura estesa fino al 2020», in violazione del necessario canone della transitorietà.

2.6.– L'impugnazione proposta dalla Regione Lombardia avverso l'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, è incentrata sulla prospettata violazione dell'art. 119, terzo e quinto comma, Cost.

La Regione Lombardia ha operato una rinuncia parziale ai profili di censura collegati alla porzione di disposizione che stabiliva la possibilità «di prevedere versamenti da parte delle regioni interessate», in quanto abrogata dall'art. 28 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 21 giugno 2017, n. 96.

Ne deriva che le censure mosse al citato comma 528 possono ora essere sintetizzate nel modo che segue.

Tale disposizione, in primo luogo, nell'estendere di un anno il contributo alla finanza pubblica previsto dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, imporrebbe un limite alla spesa pubblica in violazione del canone della necessaria transitorietà.

Sotto altro profilo, consentirebbe allo Stato di imporre una distribuzione del sacrificio disomogenea, tenendo “anche” conto del prodotto interno lordo (PIL) e della popolazione residente, senza contemplare il passaggio per un fondo perequativo ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost. e «senza fare i conti con le premesse e gli obiettivi indicati nel comma 5 dell'art. 119», oltre che omettendo di «enunciare un vincolo a carico dello Stato alla futura erogazione».

2.7.– La Provincia autonoma di Trento propone un’impugnativa dichiaratamente cautelativa dell’art. 1, commi 392 – limitatamente ai primi tre periodi – e 394, della legge n. 232 del 2016, per l’ipotesi in cui le disposizioni censurate siano interpretate nel senso di imporre anche alle Province autonome di sostenere il contributo di cui al primo periodo del comma 392, nonostante la precisa clausola di salvaguardia di cui al quarto periodo del medesimo comma 392, o nel senso di imporre anche alle Province autonome di assicurare il contributo a loro carico previsto dall’intesa conclusa in data 11 febbraio 2016, oppure, ancora, nel senso di attribuire allo Stato il potere unilaterale di imporre alla Provincia i suddetti contributi, decorso il termine del 31 gennaio 2017, anche in assenza di accordo.

Tale interpretazione, a parere della ricorrente, contrasterebbe con una serie di disposizioni dello statuto speciale (in particolare con gli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16, 69, 79, 80, 81, 103, 104 e 107) e delle correlate norme di attuazione in materia finanziaria (contenute nel decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale»).

Sarebbero, altresì, lesi gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; il principio di leale collaborazione, in relazione all’art. 120 Cost., all’accordo del 15 ottobre 2014 ed all’art. 27 della legge n. 42 del 2009; il principio di ragionevolezza di cui agli artt. 3 e 97 Cost.; l’art. 81 Cost. e l’art. 9 della legge n. 243 del 2012.

Secondo la Provincia autonoma di Trento, infatti, l’accordo concluso con lo Stato in data 15 ottobre 2014 – e recepito dall’art. 1, commi da 406 a 413, della legge n. 190 del 2014 – avrebbe «precisamente ed esaustivamente» quantificato l’impegno finanziario richiesto alla ricorrente a titolo di concorso al risanamento della finanza pubblica per tutti gli anni presi in considerazione dalle disposizioni impugnate.

Tale accordo potrebbe essere modificato esclusivamente con la procedura prevista dall’art. 104 dello statuto di autonomia.

La definizione unilaterale della «misura complessiva» del nuovo concorso imposto alle autonomie speciali, dunque, violerebbe il metodo pattizio, al pari del previsto intervento statale attuativo del risparmio programmato, in mancanza della conclusione di apposite intese, non ricorrendo «le eccezionali esigenze di finanza pubblica» che consentirebbero, entro certi limiti, una variazione unilaterale del contenuto dell’accordo concluso con lo Stato.

Il nuovo concorso regionale risulterebbe, in ogni caso, irragionevole, in quanto parametrato sulla riduzione di un fondo – quello sanitario – al quale la Provincia non partecipa, dal momento che essa finanzia integralmente il proprio sistema sanitario con le compartecipazioni ai tributi erariali. Secondo la ricorrente, dunque, lo Stato non potrebbe chiedere alla Provincia autonoma di Trento la restituzione di parte delle compartecipazioni che la stessa Provincia introiterebbe (presuntivamente) in eccesso rispetto al fabbisogno del sistema sanitario provinciale.

In via subordinata, la ricorrente sottolinea di avere comunque interesse a che lo Stato non aumenti il contributo regionale rispetto a quanto concordato, visto che almeno una quota di tale incremento sarebbe posta «a carico della Provincia stessa», tenuta, al pari delle altre autonomie speciali, ad assicurare «gli effetti finanziari» previsti dalla disposizione impugnata.

2.8.– La Regione Siciliana impugna il solo art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, articolando una serie di profili di censura.

In primo luogo, ritiene lesi gli artt. 81, ultimo comma, e 97, primo comma, Cost., perché l’estensione del contributo imposto dall’art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, sommandosi alle precedenti manovre finanziarie, graverebbe sul bilancio regionale in maniera tale da impedire lo svolgimento delle funzioni «indispensabili» regionali.

Sarebbe stato, del resto, reso impossibile anche l’adempimento dell’obbligo di garantire l’equilibrio finanziario del bilancio regionale, non essendo stati individuati specificatamente i capitoli di spesa della Regione sui quali effettuare i risparmi né quelli di entrata del bilancio dello Stato sui quali essi debbano confluire.

La disposizione impugnata violerebbe l'art. 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, essendosi prevista l'applicabilità del contributo «a prescindere dalle necessarie norme di attuazione».

Ancora, la sottrazione unilaterale – e in assenza delle condizioni per far luogo a riserva – di gettito tributario di integrale spettanza regionale contrasterebbe con l'art. 36 dello statuto speciale e con l'art. 2 delle correlate norme di attuazione in materia finanziaria, oltre che con il principio di leale collaborazione.

L'impugnata disposizione, inoltre, sarebbe elusiva del principio di transitorietà, e dunque in conflitto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Pure violato risulterebbe l'art. 119, primo, secondo, terzo, quarto e ultimo comma, Cost., perché la disposizione impugnata, in pregiudizio del principio di responsabilità finanziaria, impedirebbe alla Regione Siciliana di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuitele.

Mancherebbe, poi, in contrapposizione con il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., la previsione di un «necessario accordo» in ordine alla destinazione ai capitoli del bilancio dello Stato sui quali i risparmi di spesa della Regione dovrebbero confluire.

Infine, l'impossibilità di esercitare le funzioni amministrative nelle materie di «competenza legislativa esclusiva e concorrente» sarebbe direttamente lesiva degli artt. 14, 15, 17, 20, 36 (quest'ultimo unitamente all'art. 2, comma 1, delle norme di attuazione dello statuto in materia finanziaria) e 43 dello statuto di autonomia.

3.– I ricorsi vertono su disposizioni parzialmente coincidenti, sicché appare opportuna la riunione dei relativi giudizi al fine di una decisione congiunta, restando riservata a separate pronunce la decisione delle questioni relative alle altre disposizioni impuginate con i medesimi ricorsi.

4.– Vanno prioritariamente decise alcune questioni preliminari oggetto di eccezione di parte o, comunque, rilevabili di ufficio.

4.1.– In primo luogo, le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si mostrano consapevoli della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 638, della legge n. 232 del 2016, secondo cui «le disposizioni della presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

Ritengono, tuttavia, che i commi impugnati contengano disposizioni destinate ad applicarsi direttamente alle autonomie speciali, sicché la portata garantistica della clausola di salvaguardia risulterebbe vanificata.

Trattasi di una lettura prima facie non implausibile, visto che l'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016 menziona espressamente le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, mentre il successivo comma 394, pur riferendosi alle sole Regioni a statuto speciale, rinvia direttamente agli accordi di cui al comma 392, ancora una volta, dunque, coinvolgendo nella previsione normativa, almeno formalmente, anche le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Deve perciò farsi applicazione del principio, già affermato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui l'illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia, laddove tale clausola entri in contraddizione con quanto affermato dalle norme impuginate, con esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome (da ultimo, sentenze n. 231 e n. 154 del 2017).

Del resto, questa è anche la ragione che rende ammissibili le impugnative dichiaratamente proposte in via cautelativa dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e, per la parte concernente l'art. 1, comma 394, della legge n. 232 del 2016, anche da parte della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Tale modalità di proposizione dei ricorsi non incide, infatti, sulla loro ammissibilità, atteso che – per costante giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenze n. 270 e n. 212 del 2017) – possono trovare ingresso, nel giudizio in via principale, questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili, purché non implausibili e comunque ragionevolmente desumibili dalle disposizioni impugnate.

4.2.– Ancora in via preliminare, va rilevato che la seconda parte dell'impugnato art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, ha inserito, tra le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, la possibilità di prevedere versamenti delle Regioni interessate, in tal senso modificando l'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015.

Tale profilo è oggetto di specifica considerazione nei ricorsi proposti dalle Regioni Veneto e Lombardia e dalla Regione Siciliana.

Successivamente alla proposizione dei ricorsi, tuttavia, questa porzione normativa è stata abrogata.

L'art. 28 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, ha infatti soppresso, all'art. 1, comma 680, secondo periodo, della legge n. 208 del 2015, le parole: «inclusa la possibilità di prevedere versamenti da parte delle regioni interessate,», che erano state aggiunte proprio dall'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016.

Ciò determina conseguenze diverse sui singoli ricorsi.

La Regione Lombardia ha depositato un atto di formale rinuncia parziale al ricorso – per i profili di doglianza connessi alla parte di disposizione soppressa – accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Va dunque dichiarato estinto il processo, relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui inserisce, nel secondo periodo dell'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, dopo le parole «modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato,» le parole «inclusa la possibilità di prevedere versamenti da parte delle regioni interessate,».

La Regione Veneto, dal canto suo, ha incentrato il ricorso avverso il citato comma 528, proprio sulla previsione normativa aggiunta dalla disposizione impugnata all'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 ed ora soppressa dal d.l. n. 50 del 2017, come convertito.

La modifica, dunque, appare soddisfacente dell'interesse manifestato dalla ricorrente, sicché, non avendo avuto mai applicazione la norma ora abrogata, sussistono entrambe le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte per una dichiarazione di cessazione della materia del contendere (da ultimo, sentenze n. 38 e n. 5 del 2018).

La Regione Siciliana, invece, non ha rinunciato al ricorso in parte qua, né ha fondato le censure mosse all'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016 sulla sola modifica apportata all'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 e consistente nell'aggiunta della porzione normativa poi soppressa dal d.l. n. 50 del 2017, come convertito.

Per questo motivo, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, ha ribadito che lo *ius superveniens* non fa venire meno il proprio interesse alla decisione nel merito del ricorso, che andrà complessivamente definito, tenendo conto della restrizione del *thema decidendum* conseguente all'illustrata modifica normativa.

4.3.– Tutte le ricorrenti hanno sufficientemente motivato sulla ridondanza delle asserite violazioni di parametri estranei al Titolo V della Parte II della Costituzione sul riparto di attribuzioni in quest'ultimo previsto. Di qui, l'ammissibilità, sotto questo profilo, delle relative censure.

4.4.– Devono essere, invece, dichiarate inammissibili alcune questioni proposte dalla Regione Veneto.

Quanto al prospettato contrasto dell'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016 con i parametri costituzionali di cui agli artt. 97, 118 e 119 Cost., infatti, manca qualsiasi adeguata motivazione a sostegno delle censure.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, i termini delle questioni di legittimità costituzionale debbono essere ben identificati, dovendo il ricorrente individuare le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni delle violazioni prospettate (ex multis, tra le più recenti, sentenze n. 247, n. 245 e n. 231 del 2017).

Per ragioni analoghe deve essere dichiarata inammissibile la questione legata all'asserita mancata attuazione del disposto dell'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012, e dell'art. 11 della legge n. 243 del 2012.

La censura risulta infatti oscura, poiché non si comprende in che modo la disposizione impugnata sarebbe lesiva dell'autonomia regionale.

La doglianza è, sul punto, apodittica, limitandosi la ricorrente ad affermare che la riduzione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario sarebbe, per ciò stesso, indicativa di una fase avversa del ciclo economico, tale da imporre l'attivazione dei meccanismi previsti dalle norme richiamate.

Del resto, nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, la stessa Regione Veneto, preso atto della decisione assunta dalla sentenza n. 154 del 2017 su analoga censura, non insiste su di essa.

5.– Il merito dei ricorsi riguarda alcune disposizioni della legge n. 232 del 2016 – in particolare l'art. 1, commi 392, 394 e 528 – il cui contenuto precettivo è strettamente collegato al contributo alla finanza pubblica imposto a tutti gli enti del livello regionale dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015.

L'art. 1, comma 527, della legge n. 232 del 2016 è impugnato, invece, dalla sola Regione Veneto, dal momento che esso afferisce al contributo al contenimento della spesa pubblica già previsto per le sole Regioni a statuto ordinario dall'art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89.

È opportuno, dunque, trattare le censure mosse al primo gruppo di disposizioni separatamente rispetto a quelle avanzate contro il solo comma 527, ulteriormente distinguendo la posizione degli enti ad autonomia differenziata da quella delle Regioni a statuto ordinario.

6.– Tutte le autonomie speciali – ad eccezione della Regione Siciliana – contestano le disposizioni della legge di bilancio per il 2017 che danno attuazione all'intesa sancita in data 11 febbraio 2016 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, avente ad oggetto il contributo alla finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 680, della legge di stabilità per il 2016.

Come chiarito nella sentenza n. 154 del 2017, la disposizione da ultimo menzionata determina il concorso di tutte le Regioni agli obiettivi di finanza pubblica, in misura pari a 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e a 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019, demandando ai medesimi enti il raggiungimento, entro il 31 gennaio di ciascun anno, di un accordo – in sede di autoordinamento – sulla definizione degli ambiti e degli importi del rispettivo contributo, nel rispetto dei LEA, facendo sempre salva la necessità di raggiungere un'intesa bilaterale con ciascuna autonomia speciale e, per le Province autonome e per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, nel rispetto dell'accordo raggiunto con il Governo in data 15 ottobre 2014.

L'intesa attuativa del citato comma 680 è stata sancita, senza la partecipazione delle autonomie speciali, in data 11 febbraio 2016. In essa, le Regioni a statuto ordinario hanno concordato di imputare al settore sanitario la maggior parte del contributo, precisamente per l'importo di 3.500 milioni di euro per l'anno 2017 e di 5.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018, e rinviando il riparto del contributo residuo pari a 480 milioni di euro «alle successive intese in Conferenza Stato Regioni da definire entro il 31 gennaio di ciascun anno».

Conseguentemente, nell'intesa si è prevista la rideterminazione del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei seguenti importi: 113.063 milioni di euro per l'anno 2017 e 114.998 milioni di euro per l'anno 2018.

Contestualmente, l'intesa ha impegnato il Governo ad ottenere, entro un «termine ragionevole», la stipula del previsto accordo bilaterale con ciascuna delle autonomie speciali, per definire la quota di contributo spettante a ciascuna di esse.

La medesima intesa dell'11 febbraio 2016 conteneva anche una sorta di “clausola di salvaguardia”, secondo cui, decorso inutilmente tale termine senza la stipula degli accordi bilaterali con le autonomie speciali, il livello del fabbisogno sanitario nazionale sarebbe stato ulteriormente ridotto, al fine di assicurare in ogni caso gli effetti per la finanza pubblica pari a 3.500 milioni di euro per l'anno 2017 e a 5.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018, così di fatto “addossando” alle Regioni a statuto ordinario un maggiore contributo al risanamento della finanza pubblica.

Non essendo stati stipulati i prescritti accordi tra il Governo e le autonomie speciali, l'impugnato art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016 prevede, per gli anni 2017 e 2018, un'ulteriore riduzione (rispetto agli importi inizialmente previsti dall'intesa dell'11 febbraio 2016) del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, fissandolo, rispettivamente, in 113.000 milioni di euro per l'anno 2017 e in 114.000 milioni di euro per l'anno 2018 (a fronte dei precedenti importi rispettivamente di 113.063 milioni di euro e di 114.998 milioni di euro).

Per l'anno 2019, invece, il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato viene stabilito in 115.000 milioni di euro.

Accanto a questa sostanziale “maggiorazione” del contributo posto a carico delle Regioni a statuto ordinario, tuttavia, la medesima disposizione ha fissato un nuovo termine per il raggiungimento dei necessari accordi tra il Governo e le autonomie speciali già previsti dall'intesa dell'11 febbraio 2016, disponendo la possibilità di concluderli entro il 31 gennaio 2017, sempre con la clausola del rispetto dell'accordo stipulato in data 15 ottobre 2014 tra il Governo e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il successivo comma 394 dell'art. 1 della legge di bilancio per il 2017 ha ribadito l'obbligo delle Regioni a statuto speciale di assicurare il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016 ed ha disciplinato il meccanismo per il conseguimento degli effetti positivi per la finanza pubblica complessivamente pari a 3.500 milioni di euro per l'anno 2017 e 5.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018, prevedendo che, decorso il termine del 31 gennaio 2017, con apposito decreto ministeriale sarebbe stato attuato «quanto previsto per gli anni 2017 e successivi dalla citata intesa dell'11 febbraio 2016».

Nessuna delle autonomie speciali – le quali (ad eccezione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste) avevano nel frattempo impugnato l'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 innanzi a questa Corte – ha acconsentito alla stipula dell'accordo con il Governo.

Quest'ultimo, quindi, ha attivato l'illustrato meccanismo previsto dall'art. 1, comma 394, della legge n. 232 del 2016, provvedendo – con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, emanato di concerto con il Ministro della salute, 5 giugno 2017 (Rideterminazione del livello del fabbisogno sanitario nazionale), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 135 del 13 giugno 2017 – alla rideterminazione del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, riducendolo ulteriormente di 423 milioni di euro, per l'anno 2017, e di 604 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2018.

6.1.– Ciò premesso, va ricordato che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche alle autonomie speciali (ex plurimis, sentenze n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 e n. 46 del 2015), in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e

anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 175 del 2014).

I rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali sono, tuttavia, regolati dal principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012).

Lo Stato, dunque, può imporre contributi al risanamento della finanza pubblica a carico delle autonomie speciali, quantificando l'importo complessivo del concorso, e rimettendo alla stipula di accordi bilaterali con ciascuna autonomia, non solo la definizione dell'importo gravante su ciascuna di esse, ma, eventualmente, la stessa riallocazione delle risorse disponibili, anche a esercizio inoltrato (sentenza n. 19 del 2015).

Di tali principi questa Corte ha fatto applicazione nel definire i ricorsi proposti dalle autonomie speciali (ad eccezione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste) contro l'art. 1, comma 680, della legge di stabilità per il 2016.

Con la sentenza n. 154 del 2017, infatti, questa Corte ha dichiarato inammissibili oppure non fondate le censure proposte dalle ricorrenti, fornendo un'interpretazione della normativa conforme ai parametri costituzionali e statutari di volta in volta evocati, sicché è stata definitivamente sancita la legittimità costituzionale del contributo alla finanza pubblica imposto, anche alle autonomie speciali, dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015.

6.2.– Ciò premesso, i ricorsi delle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Friuli-Venezia Giulia e quelli delle Province autonome di Trento e di Bolzano pongono questioni che muovono da un comune presupposto interpretativo, che tuttavia appare non rispondente alla lettera ed alla ratio delle disposizioni impugnate, con conseguente non fondatezza delle censure prospettate.

Ben vero, infatti, che l'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 – alla cui intesa attuativa stipulata in data 11 febbraio 2016 le disposizioni qui impugnate mirano a dare concreta applicazione – impone un contributo al risanamento della finanza pubblica anche alle autonomie speciali.

Tuttavia, come questa Corte ha chiarito nella sentenza n. 154 del 2017, nei confronti delle autonomie differenziate è espressamente salvaguardato il metodo pattizio, prevedendosi la necessità della stipula di un'intesa bilaterale con ciascuna autonomia speciale.

Se tale accordo non può incidere sull'an del contributo finanziario, che rientra nei poteri di coordinamento spettanti allo Stato – fatte salve espresse preclusioni di genesi a loro volta pattizia – sicuramente esso svolge un ruolo essenziale in relazione al quantum ed al quomodo del contributo gravante su ciascuna autonomia speciale.

Le disposizioni di cui all'art. 1, commi 392 e 394, della legge n. 232 del 2016 non derogano affatto a tale schema, costituendone, invece, coerente e logico sviluppo.

Già nella sentenza n. 154 del 2017 questa Corte ha evidenziato che l'intesa sancita in data 11 febbraio 2016 – all'esito di un autocoordinamento che, peraltro, si era svolto fra le sole Regioni a statuto ordinario – ha operato il riparto di circa il 90 per cento dell'intero importo della manovra, individuando nel fondo sanitario nazionale la principale voce su cui concentrare la richiesta riduzione di spesa.

Ma ha altresì precisato che la stessa intesa, coerentemente con la previsione di legge che l'aveva autorizzata, ha previsto che con le autonomie speciali sarebbero stati raggiunti accordi bilaterali, per la determinazione della «parte del contributo al risanamento dei conti pubblici a carico delle Regioni a Statuto speciale», senza alcuna indicazione del settore – in particolare senza alcuna scelta di quello sanitario – che sarebbe stato oggetto dei futuri accordi bilaterali, per l'ovvia ragione che gli enti ad autonomia speciale finanziano con proprie risorse il servizio sanitario regionale, con la parziale eccezione della Regione Siciliana.

Allo stesso modo, sempre rispetto alle autonomie speciali, l'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016 ha semplicemente ribadito l'obbligo di contribuire al risanamento della finanza pubblica, imponendo alle ricorrenti di assicurare «gli effetti finanziari previsti dal presente comma, mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato, da stipulare entro il 31 gennaio 2017».

Ancora, sempre rispetto alle autonomie differenziate, il successivo comma 394 conferma la necessità degli accordi bilaterali affinché le Regioni ad autonomia speciale assicurino «il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016»: tale intesa, è bene ribadire, ha individuato il fondo sanitario nazionale come oggetto del contributo al risanamento per le sole Regioni ordinarie, rinviando ad intese bilaterali tra Stato ed autonomie speciali la definizione del contributo a carico di queste ultime.

Ciò nel pieno rispetto, peraltro, del principio elaborato dalla giurisprudenza di questa Corte secondo cui «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, “neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario” (sentenza n. 341 del 2009)» (sentenza n. 125 del 2015).

Alla luce del tenore testuale e del contesto normativo complessivo in cui si collocano le disposizioni censurate, dunque, esse non impongono alle autonomie speciali alcun concorso alla riduzione del fabbisogno sanitario nazionale e neppure la riduzione del finanziamento che esse assicurano autonomamente al proprio servizio sanitario regionale, con “storno” delle così prodotte economie di spesa al bilancio dello Stato.

Le disposizioni censurate si limitano a ribadire l'obbligo di assicurare i medesimi effetti finanziari, a titolo di (ulteriore) contributo alla finanza pubblica, senza indicare il relativo ammontare gravante su ciascuna di esse né l'ambito di incidenza.

Non viene effettuata, poi, alcuna imposizione unilaterale, essendo salvaguardato espressamente il principio dell'accordo.

La seconda parte del comma 394, infatti, stabilisce che, decorso il termine del 31 gennaio 2017, lo Stato attua, con proprio decreto, quanto previsto per gli anni 2017 e successivi dalla citata intesa dell'11 febbraio 2016 con le Regioni ordinarie, al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo programmatico di finanza pubblica per il settore sanitario.

Ed è quanto, appunto, accaduto con il d.m. 5 giugno 2017, il quale non ha riguardato in alcun modo le autonomie speciali – a tanto non autorizzandolo la disposizione censurata – e si è limitato, in assenza della sottoscrizione degli accordi previsti con le autonomie speciali, ad incidere ulteriormente sul livello di finanziamento del fabbisogno del servizio sanitario nazionale, a tutto discapito delle Regioni a statuto ordinario.

Non fondata appare anche la doglianza relativa all'irragionevolezza del termine – asseritamente troppo breve – imposto per addivenire ai richiesti accordi bilaterali, in quanto essi avrebbero dovuto essere conclusi già in un «termine ragionevole» a partire dall'intesa dell'11 febbraio 2016, in forza dell'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, sicché il censurato comma 394 ha semplicemente fissato un nuovo termine per la relativa stipula.

6.2.1.– Con specifico riferimento al ricorso proposto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, occorre ribadire quanto già evidenziato da questa Corte nella sentenza n. 154 del 2017 in ordine alla presunta illegittimità dell'imposizione di un contributo alla finanza pubblica non previsto nell'accordo stipulato con lo Stato in data 23 ottobre 2014 e in relazione al diverso trattamento riservato dalle disposizioni censurate – come già dal precedente art. 1, comma 680, della legge di stabilità per il 2016 – all'accordo concluso con lo Stato in data 15 ottobre 2014 dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, che sarebbe di contenuto analogo e, come tale, ingiustamente privilegiato dalla “clausola di garanzia” contenuta nell'ultimo periodo dell'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016.

Nella sentenza richiamata questa Corte dichiarò non fondate analoghe questioni, alla luce del diverso contenuto degli accordi conclusi con lo Stato da parte delle Province autonome della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, da un lato, e della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dall'altro.

Nonostante entrambi gli accordi siano stati recepiti nella legge n. 190 del 2014 (rispettivamente ai commi da 406 a 413 e ai commi da 513 a 523), soltanto il primo, nel ridefinire complessivamente i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano, fino al 2022, esclude la possibilità di

modifiche peggiorative, salvo esigenze eccezionali di finanza pubblica e per importi predeterminati già nelle clausole del patto.

Rispetto a quello stipulato dalle autonomie della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, infatti, l'accordo finanziario concluso il 23 ottobre 2014 dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con lo Stato esibisce contenuti affatto diversi.

A prescindere dalla considerazione che tale accordo contempla un orizzonte temporale limitato al 2017, esso non subordina espressamente l'imposizione di ulteriori contributi al risanamento della finanza pubblica al ricorrere di specifiche condizioni, idonee a limitare il potere unilaterale dello Stato.

Il comma 517 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 – inserito nell'ambito delle disposizioni di recepimento dell'accordo concluso con lo Stato e diretto a riprodurre quanto previsto dall'art. 3, punto 4, del patto – prevede, anzi, espressamente che «i predetti obiettivi per gli anni dal 2015 al 2017 possono essere rideterminati in conseguenza di nuovi contributi alla finanza pubblica posti a carico delle autonomie speciali con legge statale», fermo restando il vincolo del metodo pattizio, che le disposizioni oggi impugnate continuano a garantire.

La peculiarità dell'accordo concluso con le autonomie della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dunque, è idonea a giustificarne l'isolata menzione nel quarto periodo del comma 392, dovendosi, perciò, escludere la violazione del principio di eguaglianza lamentata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Non coglie nel segno l'argomentazione addotta dalla ricorrente nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza: in essa si richiama, in particolare, il principio di buona fede che governa i rapporti tra le parti contrattuali, che consentirebbe di imporre nuovi contributi solo in presenza di esigenze di finanza pubblica «nuove e sopravvenute» rispetto a quelle già valutate nell'accordo, nella specie repute insussistenti.

In realtà, è proprio il contenuto dell'accordo – poi trasfuso in disposizioni di legge – che non legittima la tesi della necessità di esigenze sopravvenute per imporre nuovi contributi alla finanza pubblica.

Non solo, infatti, in tale accordo manca (a differenza di quello concluso con le autonomie del Trentino-Alto Adige), la subordinazione al ricorrere di «eccezionali esigenze di finanza pubblica», ma le sue clausole considerano possibile – per concorde volontà delle parti – la rideterminazione degli obiettivi di finanza pubblica per gli anni dal 2015 al 2017 semplicemente «in conseguenza di nuovi contributi alla finanza pubblica posti a carico delle autonomie speciali con legge statale», affidando al metodo pattizio – come più volte detto, qui pienamente garantito – la determinazione del concorso finanziario per gli anni successivi.

6.2.2.– Con peculiare riferimento ai ricorsi proposti cautelativamente dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, occorre aggiungere ulteriori considerazioni.

Come già anticipato, infatti, l'accordo concluso in data 15 ottobre 2014 è l'unico (tra quelli conclusi nel medesimo periodo da tutte le autonome speciali) a godere di una particolare stabilità, in quanto, nel ridefinire complessivamente, fino al 2022, i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano, esclude la possibilità di modifiche peggiorative, salvo esigenze eccezionali di finanza pubblica e per importi predeterminati già nelle clausole del patto.

Esso, dunque, è l'unico che subordina espressamente l'imposizione di ulteriori contributi al risanamento della finanza pubblica al ricorrere di specifiche condizioni, idonee a limitare il potere unilaterale dello Stato perfino sotto il profilo dell'an, ciò che ne giustifica, peraltro, l'isolata menzione nell'ultimo periodo dell'impugnato comma 392 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016.

In definitiva, i ricorsi delle Province autonome di Trento e di Bolzano vanno dichiarati non fondati per erroneità del presupposto interpretativo.

Si deve, infatti, escludere che delle norme censurate possa darsi la lettura paventata dalle ricorrenti, poiché lo Stato non può imporre a tali enti ulteriori contributi al risanamento della finanza pubblica, se non al ricorrere delle condizioni – nel caso di specie neppure allegare dalla

difesa statale – previste dall'accordo del 15 ottobre 2014, non a caso oggetto della "clausola di salvaguardia" contenuta nel quarto periodo dell'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016.

6.2.3.– Il ricorso della Regione autonoma Sardegna ripropone, contro l'art. 1, commi 392 e 394, della legge n. 232 del 2016, censure del tutto analoghe a quelle già mosse nei confronti dell'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2016.

Le censure che imputano alle disposizioni impugnate la violazione del metodo pattizio nella determinazione delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie speciali risultano non fondate in base alle medesime argomentazioni illustrate al precedente punto 6.2.

Tutte le altre censure, incentrate sulla presunta violazione dell'accordo stipulato con lo Stato il 21 luglio 2014 e recepito dall'art. 42, commi da 9 a 13, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, vanno ugualmente dichiarate non fondate, per i motivi chiariti da questa Corte nella sentenza n. 154 del 2017, che ha escluso che l'imposizione alla Regione autonoma Sardegna di ulteriori contributi alla finanza pubblica violi le clausole di quell'accordo.

Nella pronuncia da ultimo richiamata, infatti, questa Corte ha ascritto l'accordo concluso tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna al cosiddetto coordinamento dinamico della finanza pubblica, concernente le singole misure finanziarie adottate per il governo di quest'ultima, come tali soggette a periodico adeguamento.

Ciò esclude la possibilità di riconoscere, in generale, un affidamento tutelabile in ordine all'immutabilità delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, fermo il metodo pattizio per le autonomie speciali.

Del resto, lo specifico contenuto di quell'accordo non esclude espressamente la possibilità di imporre ulteriori contributi al risanamento dei conti pubblici.

Il comma 9 dell'art. 42 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, nel recepire, infatti, l'accordo concluso dalla Regione autonoma Sardegna con lo Stato, ha fissato l'obiettivo di finanza pubblica cui avrebbe dovuto concorrere la Regione solo per il 2014, limitandosi ad imporre, per gli anni dal 2015 in poi, l'obbligo di conseguire «il pareggio di bilancio come definito dall'articolo 9 della legge n. 243 del 2012», dunque inteso come saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali.

E ciò non implica l'impossibilità di imporre ulteriori contributi al risanamento della finanza pubblica.

Per tale ragione, dunque, non sussiste neppure la prospettata disparità di trattamento rispetto all'accordo firmato tra lo Stato e le autonomie della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, le cui peculiarità – in precedenza illustrate – ne giustificano l'isolata menzione nel quarto periodo del comma 392.

Nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, la Regione autonoma Sardegna ha indicato le ragioni per cui le soluzioni adottate nella sentenza n. 154 del 2017 non sarebbero automaticamente applicabili anche al caso qui in esame, sottolineando che il comma 394 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 avrebbe ridotto i «margini di negoziabilità», imponendo a carico delle Regioni ad autonomia differenziata l'obbligo di assicurare «il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016».

La censura muove evidentemente dal presupposto che le intese condizionino anche l'an dell'imposizione del contributo alle autonomie speciali.

Tale premessa contrasta con la già richiamata giurisprudenza di questa Corte, ribadita da ultimo nella sentenza n. 154 del 2017, in cui si è chiarito che alle intese bilaterali – salvi altri vincoli di matrice pattizia (che, allo stato, riguardano solo la posizione delle autonomie della Regione Trentino-Alto Adige) – è rimessa esclusivamente la definizione del quantum gravante su ciascuna autonomia speciale e delle modalità di contribuzione.

Tale conclusione si attaglia anche alle disposizioni ora in esame, essendo semmai vincolante (ai sensi del comma 394) solo il quantum complessivo del contributo imposto alle autonomie speciali, parametrato all'importo non coperto dall'intesa dell'11 febbraio 2016.

Tale accordo è stato raggiunto in una sede, quella dell'autocoordinamento, alla quale anche le autonomie speciali erano chiamate a partecipare, evidentemente proprio per contribuire a definire, in applicazione del principio di leale collaborazione, tale importo.

Ma l'intesa da ultima citata, naturalmente, non definisce né l'importo gravante su ciascuna autonomia speciale né il quomodo della relativa applicazione, ancora rimesso alle singole negoziazioni bilaterali.

6.2.4.– Nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dalle autonomie speciali contro l'art. 1, commi 392 e 394, della legge n. 232 del 2016, per erroneità del presupposto interpretativo, questa Corte non può esimersi dal ribadire quanto già evidenziato, nel solco dei propri precedenti, nella sentenza n. 154 del 2017: il principio di leale collaborazione richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle Regioni con l'indefettibile vincolo, gravante anche sulle Regioni ad autonomia speciale, di concorrere alle manovre finanziarie.

Anzi, una volta esclusa la violazione dei parametri costituzionali e statutari evocati dalle ricorrenti, non appare in alcun modo rispondente allo stesso principio di leale collaborazione il perdurante rifiuto opposto dalle autonomie speciali alla stipula degli accordi previsti dalle disposizioni impugnate.

In tema di relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie speciali, non costituisce fenomeno nuovo l'impasse determinata dalla mancata collaborazione di queste ultime alla quantificazione dell'ammontare del contributo al risanamento della finanza pubblica gravante su ciascuna di esse, e fissato complessivamente per l'intero comparto.

Questa Corte, già nella sentenza n. 19 del 2015, ha ricordato che il principio dell'accordo impone un dovere di discussione ricadente su entrambe le parti affinché si realizzi, in tempi ragionevolmente brevi, un serio tentativo di superare le divergenze «attraverso le necessarie fasi dialogiche, quanto meno articolate nello schema proposta-risposta, replica-controreplica (sentenza n.379 del 1992)».

Ciò, da entrambe le parti, senza dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura all'altrui posizione.

Ma sempre la sentenza n. 19 del 2015 ha sancito che, ove non si addivenga ad un accordo, «una determinazione normativa unilaterale provvisoria dello Stato risulta adempimento indefettibile per assicurare alla manovra di stabilità la sua naturale scadenza».

Questi principi vanno qui confermati, a maggior ragione in una situazione in cui la renitenza alla stipula degli accordi da parte delle autonomie speciali ha determinato, come in precedenza illustrato, un maggior aggravio a carico delle Regioni ordinarie.

Si tratta di un effetto legato al meccanismo normativo oggetto dell'attuale scrutinio, fondato su un autocoordinamento che coinvolge Regioni a statuto ordinario ed autonomie differenziate, senza però vincolare queste ultime, che non vengono incise da un intervento statale collocato solo "a valle" e teso ad assicurare comunque i saldi complessivi della manovra finanziaria.

È evidente che la garanzia del metodo dell'accordo, che pure il procedimento concertativo descritto salvaguarda, rafforzandolo con l'ulteriore previsione di accordi bilaterali concernenti le singole autonomie speciali, non può creare il paradosso di esonerare sostanzialmente queste ultime dall'obbligo, che pure grava su di esse, di contribuire al processo di necessario risanamento dei conti pubblici (art. 97, primo comma, ultimo inciso, Cost.), con l'ingiusto risultato di accollare agli altri enti del livello regionale, che non godono di pari guarentigie di ordine statutario, l'onere di assicurare l'effetto finanziario complessivo perseguito dal legislatore statale.

Una simile conseguenza potrebbe dunque essere scongiurata in futuro, se lo Stato, per il solo caso di stallo nelle trattative, determinasse in modo unilaterale, sia pur con il carattere della provvisorietà, il riparto pro quota tra le autonomie speciali del contributo loro imposto.

Si tratterebbe, come pure già chiarito dalla citata giurisprudenza costituzionale, di un rimedio finalizzato ad assicurare il rispetto dei vincoli europei connessi alla manovra di bilancio,

che lascerebbe tuttavia impregiudicato il naturale sbocco della leale (e reale) collaborazione con la stipula degli accordi bilaterali, in tempi utili alle decisioni di finanza pubblica, secondo «canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra» (così, ancora, sentenza n. 19 del 2015).

Del resto, sempre nella pronuncia da ultimo citata, questa Corte ha chiarito che lo strumento dell'accordo serve «a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante».

Di qui, l'ulteriore considerazione che l'oggetto dell'accordo è costituito dalle diverse componenti delle relazioni finanziarie che, nel loro complesso, comprendono e trascendono la misura del concorso regionale, la quale ultima, dunque, non costituisce l'unico indice per valutare il maggior o minore margine di negoziabilità riconosciuto alle autonomie speciali, rimanendo intatta la possibile negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra finanziaria.

6.2.5.– Le Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia impugnano – la prima in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost. ed agli artt. 7 e 8 dello statuto speciale; la seconda in relazione all'art. 119 Cost. – l'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, che ha esteso al 2020 l'orizzonte temporale di operatività del contributo introdotto dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015.

Esse lamentano la violazione del canone della transitorietà, cui la giurisprudenza di questa Corte subordina l'operatività di misure di contenimento della spesa pubblica.

È dunque censurata una disposizione che si è limitata ad estendere di una sola annualità un contributo originariamente fissato per il triennio 2017-2019.

Si tratta di situazione normativa analoga a quella vagliata dalla sentenza n. 141 del 2016, con riferimento al primo ampliamento annuale del contributo alla finanza pubblica previsto dall'art. 46, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito: tale disposizione venne considerata da questa Corte conforme ai parametri evocati, con l'avviso, tuttavia, che «il costante ricorso alla tecnica normativa dell'estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre, mediante aggiunta di un'ulteriore annualità a quelle originariamente previste, finisce per porsi in contrasto con il canone della transitorietà, se indefinitamente ripetuto».

Poiché la disposizione ora censurata estende il contributo per una sola annualità, e per la prima volta, le questioni sollevate sull'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016 vanno, dunque, dichiarate non fondate.

6.2.6.– La Regione Siciliana impugna l'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016 sotto vari profili.

Quello basato sulla violazione del canone della transitorietà va dichiarato non fondato per le medesime ragioni ricordate al precedente punto 6.2.5.

Con le restanti censure la ricorrente lamenta la violazione del metodo pattizio e l'impossibilità di poter esercitare le proprie funzioni, per effetto della contrazione delle risorse derivanti dall'estensione temporale del contributo finanziario prevista dalla disposizione impugnata.

Anche tali censure non sono fondate.

Quanto alla prima, la sentenza n. 154 del 2017 ha spiegato le ragioni per cui il metodo pattizio è salvaguardato dall'art. 1, comma 680, terzo periodo, della legge n. 208 del 2015, di cui la disposizione impugnata estende il confine temporale al 2020.

Quanto alla seconda, la stessa sentenza n. 154 del 2017 ha dichiarato non fondate analoghe censure evidenziando che nessuna prova era stata fornita dalla Regione Siciliana, sulla quale pure incombeva il relativo onere, in ordine all'impossibilità, asseritamente conseguente all'imposizione del contributo contestato, di svolgere le proprie funzioni.

Nel ricorso introduttivo del presente giudizio la Regione Siciliana si è limitata a specificare rispetto a quali settori di attività amministrativa – affidati alla propria competenza esclusiva in base agli evocati parametri statutarî – l'estensione temporale del contributo finanziario determinerebbe l'impossibilità di far fronte ai propri compiti. 3

Ma nessuna prova è stata, in concreto, neppure allegata per dimostrare la relativa asserzione.

Solo con la memoria illustrativa presentata in prossimità dell'udienza, la ricorrente ha depositato una relazione del ragioniere generale della Regione, che tuttavia non appare sufficiente ai fini indicati.

Da tale documento, infatti, risulta che la situazione di squilibrio finanziario «in atto esistente per l'intero triennio 2018-2020» non avrebbe consentito la presentazione del bilancio di previsione relativo a tale periodo.

Questo scompenso economico sarebbe cagionato, tuttavia, da «oneri non ricompresi nel Bilancio di previsione» e dalla riduzione del gettito dell'imposta di bollo, per un importo complessivo (di circa 325 milioni di euro) asseritamente corrispondente al contributo alla finanza pubblica per l'esercizio 2020.

Ciò «potrebbe determinare», a parere della ricorrente, una riduzione dei livelli di assistenza sanitaria erogati nel territorio nell'esercizio 2020 o «in alternativa» un deficit del sistema sanitario regionale.

Trattasi, all'evidenza, di allegazioni del tutto generiche, dalle quali non emerge neppure un rapporto causale tra l'estensione del contributo al risanamento della finanza pubblica disposto dalla norma impugnata e il prospettato squilibrio di bilancio.

Va aggiunto che non si comprende affatto come l'imposizione di un contributo in favore dello Stato «mediante generico riferimento ai risparmi di spesa», da concordarsi annualmente entro il 31 gennaio, impedirebbe di assicurare la copertura finanziaria richiesta dalla disposizione dell'art. 81, ultimo comma, Cost.

6.3.– Le censure proposte dalla Regione Lombardia sull'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, dopo la rinuncia parziale ai motivi di ricorso, si concentrano sulla violazione del canone della necessaria transitorietà e sulla circostanza che il contributo finanziario di cui la disposizione impugnata ha esteso l'ambito temporale di operatività determinerebbe effetti perequativi impliciti, in contrasto con gli evocati parametri costituzionali.

La prima doglianza, ancora una volta, va dichiarata non fondata in base alle medesime argomentazioni articolate al precedente punto 6.2.5.

La seconda poggia sulla prospettata possibilità concessa allo Stato di imporre una distribuzione del sacrificio disomogenea, tenendo «anche» conto del PIL e della popolazione residente, senza contemplare il passaggio per un fondo perequativo ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost. e «senza fare i conti con le premesse e gli obiettivi indicati nel comma 5 dell'art. 119», oltre che omettendo di «enunciare un vincolo a carico dello Stato alla futura erogazione».

Sarebbero, in tal modo, violati i principi espressi dalla sentenza n. 79 del 2014 di questa Corte.

Neppure tale censura è fondata.

La disciplina dell'intervento sostitutivo statale, per il caso di mancato accordo tra le Regioni in sede di autoordinamento, è già stato considerato compatibile con gli evocati parametri costituzionali nella sentenza n. 154 del 2017.

Coglie infatti nel segno la difesa statale laddove afferma che la sentenza n. 79 del 2014 di questa Corte, citata dalla ricorrente, avrebbe soltanto sancito l'incostituzionalità di meccanismi che commisurano le riduzioni di spesa all'ammontare delle spese sostenute dalle Regioni per i consumi intermedi, in quanto i medesimi determinerebbero un effetto perequativo implicito che non soddisfa i requisiti di cui all'articolo 119 Cost.

Effetto perequativo implicito che è stato escluso, in relazione a disposizioni appunto analoghe a quelle di cui si discute, impositive di contributi alla finanza pubblica, dalle successive

sentenze n. 65 e n. 141 del 2016, e, in relazione proprio all'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, dalla sentenza n. 154 del 2017.

Quest'ultima pronuncia ha vagliato la versione della norma anteriore alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, qui impugnato, ma utilizzando argomenti che, dopo la soppressione di tali modifiche ad opera del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, possono essere in questa sede richiamati.

Le citate pronunce hanno chiarito che norme di questo tipo non comportano, neppure indirettamente, una riduzione degli squilibri tra le Regioni, mirando piuttosto a coinvolgere tutti gli enti nell'opera di risanamento, secondo criteri di progressività dello sforzo, proporzionati alla dimensione del PIL e della popolazione, senza alcun effetto di livellamento.

6.4.– La Regione Veneto impugna l'art. 1, commi 392 e 527, della legge n. 232 del 2016. Le censure relative alle due disposizioni vanno tenute distinte, in quanto diverso è l'esito al quale sono destinate.

6.4.1.– Con riferimento al comma 392, tutte le doglianze vanno dichiarate non fondate, per le ragioni già evidenziate nelle sentenze n. 154 del 2017, n. 141 e n. 65 del 2016 di questa Corte.

In particolare, la prima pronuncia richiamata, quanto alla mancanza di proporzionalità dei «tagli», al loro asserito carattere «meramente lineare» e al lamentato difetto di istruttoria in ordine ai risparmi conseguiti dalle Regioni già considerate virtuose, ha chiarito che sono in primo luogo queste ultime a decidere l'entità dell'intervento in ogni singolo ambito.

E le Regioni, con l'intesa dell'11 febbraio 2016, hanno deciso, in autocordinamento, di concentrare il 90 per cento dei risparmi imposti dallo Stato proprio nel settore sanitario.

Sempre la sentenza n. 154 del 2017, inoltre, quanto alla mancanza di un esplicito riferimento, nella disposizione censurata, ai costi ed ai fabbisogni standard regionali, ha chiarito che tale carenza non impedisce l'impiego anche di tali criteri per la distribuzione della riduzione di spesa.

Rafforza questa conclusione lo *ius superveniens* costituito dal d.l. n. 50 del 2017, come convertito.

Sempre la sentenza n. 154 del 2017 ha, infatti, precisato che l'art. 24, comma 2, lettere a) e b), di tale decreto-legge ha soppresso – a decorrere dall'anno 2018 – i periodi dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, e dell'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, che prevedevano appunto l'intervento sostitutivo statale. Esso ha contestualmente aggiunto due commi, il 534-bis e il 534-ter, all'art. 1 della legge n. 232 del 2016: il comma 534-ter, nel disciplinare *ex novo* l'intervento statale sostitutivo, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ha reso prioritaria – rispetto al riferimento al PIL ed alla popolazione residente – la considerazione dei fabbisogni standard come approvati secondo il meccanismo innovativo introdotto dal comma 534-bis.

In tal modo, per evitare un intervento sostitutivo statale improntato a criteri incentrati prioritariamente su indicatori qualitativi, le Regioni dovranno necessariamente adeguarsi a tali parametri già nella fase iniziale dell'autocordinamento.

Quanto al difetto di istruttoria, da parte dello Stato, in ordine alla sostenibilità del «definanziamento» del fondo sanitario rispetto alla determinazione dei nuovi LEA (oggi definiti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502»), ritenuti dalla ricorrente «evidentemente sottostimati» da parte dello Stato, questa Corte ha già evidenziato che, in considerazione del vincolo legislativo di assicurare il finanziamento dei LEA, l'accordo tra le Regioni deve garantire che ogni realtà territoriale debba assicurarli in condizioni di efficienza ed appropriatezza, sicché ogni singolo ente avrà la responsabilità di allocare i risparmi su quelle voci il cui sacrificio non pregiudica i servizi essenziali per i cittadini.

Grava, d'altro canto, sulla Regione ricorrente l'onere di dimostrare l'impossibilità di garantire i LEA definiti dallo Stato, in conseguenza della riduzione delle risorse messe a disposizione.

A tale proposito, non appaiono decisive le ulteriori argomentazioni contenute nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, con le quali la Regione Veneto ha dedotto la necessità di ridurre alcune prestazioni «in materia di Lea», per effetto «delle minori risorse disponibili».

La ricorrente, infatti, non prospetta l'impossibilità di assicurare un livello di offerta delle prestazioni corrispondente ai LEA, ma espone difficoltà nell'erogazione di specifiche prestazioni per soddisfare tempestivamente l'intera platea degli utenti.

È pur vero, tuttavia, che, sul lungo periodo, la continua imposizione di contributi alla finanza pubblica alle Regioni a statuto ordinario, inevitabilmente incidenti sul livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, potrebbe comportare in futuro il rischio dell'impossibilità di assicurare il rispetto dei LEA fissati dallo Stato.

Su quest'ultimo incombe perciò l'onere di evitare tale rischio, eventualmente mediante il reperimento di risorse in ambiti diversi da quelli afferenti la spesa regionale, per rispettare gli obblighi, contratti anche a livello europeo, di garantire l'equilibrio finanziario dell'intero settore pubblico allargato.

In ordine al mancato coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, già la sentenza n. 154 del 2017 ha ricordato che, pur dovendosi riconoscere l'inevitabile incidenza sull'autonomia finanziaria delle Regioni dell'obbligo ad esse imposto di concorrere alla finanza pubblica, è necessario, ma anche sufficiente, «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), garantendo il loro pieno coinvolgimento (sentenza n. 88 del 2014).

E, come pure già rilevato da questa Corte (sentenza n. 65 del 2016), tale coinvolgimento è assicurato da disposizioni, come quella censurata, che riconoscono, nella fase iniziale, un potere di determinazione autonoma, da parte delle Regioni, in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa (sentenza n. 141 del 2016).

Del resto, nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, la stessa Regione Veneto, preso atto di quanto stabilito dalla sentenza n. 154 del 2017 su analoga censura, non insiste su tale motivo di ricorso.

La Regione Veneto, ancora, asserisce che la diminuzione – rispetto a quanto stabilito nell'intesa sancita l'11 febbraio 2016 – del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, sarebbe avvenuta senza che sia stata prevista o attuata una nuova intesa con le Regioni, a fronte di «una prassi» (quella dei cosiddetti Patti per la salute) invalsa fin dall'anno 2000.

In particolare, la disposizione impugnata non solo ridurrebbe di oltre un miliardo di euro l'importo determinato, per gli anni 2017 e 2018, nell'intesa dell'11 febbraio 2016, ma fisserebbe, del tutto unilateralmente, a 115 miliardi di euro l'importo per l'anno 2019, senza che su tale cifra sia mai stata raggiunta un'intesa o avviata una qualsiasi procedura concertativa, da ritenere, invece, imposta dagli evocati parametri costituzionali.

Anche tale censura si rivela non fondata.

Nella sentenza n. 192 del 2017, pure richiamata dalla ricorrente nella memoria illustrativa, questa Corte ha chiarito che «è ben vero che, in base al già citato art. 26, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011, il fabbisogno sanitario nazionale standard è determinato “tramite intesa”, ma questo principio legislativo non vincola in modo assoluto e inderogabile le leggi successivamente approvate dalle due Camere».

D'altra parte, la determinazione del concorso statale al fabbisogno sanitario nazionale standard lascia ampio spazio, a valle, alle singole Regioni per disciplinare, programmare e organizzare i servizi sanitari».

Si può osservare, in aggiunta, che l'ulteriore riduzione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario – per il caso di mancato accordo con le autonomie speciali – era stata già

prevista nell'intesa dell'11 febbraio 2016, fino al 2018, per effetto dell'accollo alle Regioni ordinarie della quota di contributo gravante sulle autonomie differenziate, sicché il problema si porrebbe, al più, soltanto per la determinazione anticipata, in assenza di procedura concertativa, del fabbisogno sanitario anche per il 2019.

Ma, a ben vedere, tale determinazione unilaterale trova giustificazione in due ordini di considerazioni.

In primo luogo, essa è imposta dalla necessità di redigere il bilancio pluriennale statale per l'arco temporale dal 2017 al 2019.

In secondo luogo, essa appare proprio funzionale alla salvaguardia della possibilità, per le Regioni, di programmare per tempo l'erogazione dei servizi in condizioni di efficienza e di appropriatezza.

A tale ultimo proposito, ancora la sentenza n. 192 del 2017 ha chiarito che la garanzia di servizi effettivi, che corrispondono a diritti costituzionali, richiede certezza delle disponibilità finanziarie, nel quadro dei compositi rapporti tra gli enti coinvolti.

Ha aggiunto tuttavia un'importante considerazione, che va in questa sede ribadita, sottolineando che se è vero che anche la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie disponibili, tuttavia non deve mai essere compromessa la garanzia del suo nucleo essenziale, sicché le determinazioni sul fabbisogno sanitario complessivo «non dovrebbero discostarsi in modo rilevante e repentino dai punti di equilibrio trovati in esito al ponderato confronto tra Stato e Regioni in ordine ai rispettivi rapporti finanziari».

Nella specie, questa condizione appare rispettata, in quanto la fissazione del livello di finanziamento per l'anno 2019 non si discosta in modo rilevante dal livello concertato per gli anni precedenti.

6.4.2.– Con riferimento alle censure mosse contro l'art. 1, comma 527, della legge n. 232 del 2016, occorre subito precisare che la disposizione impugnata estende temporalmente l'ambito di operatività di due distinti contributi alla finanza pubblica.

Tali contributi risultano imposti, alle sole Regioni a statuto ordinario, rispettivamente dal primo e dal terzo periodo dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

Delle due censure mosse contro l'estensione temporale di entrambi i contributi, quella incentrata sulla prospettata assenza degli «indispensabili elementi di razionalità, proporzionalità, efficacia e sostenibilità» risulta non fondata, per le medesime ragioni illustrate nella sentenza n. 154 del 2017.

Anche in questa occasione – come già allora evidenziato da questa Corte – la ricorrente non ha dimostrato l'impossibilità di assicurare un adeguato soddisfacimento dei bisogni connessi alle prestazioni sociali, pur in assenza della determinazione statale dei LIVEAS, eventualmente mediante la riallocazione delle risorse disponibili.

Quanto alla censura attinente alla violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., per inosservanza del canone della transitorietà delle misure di contenimento della spesa pubblica, essa è fondata solo con riferimento al contributo previsto dal primo periodo della norma modificata dalla disposizione qui impugnata.

Non è, invece, fondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il contributo previsto dal terzo periodo della medesima disposizione.

Va ricordato, a tale proposito, che l'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, oltre ad imporre per l'anno di riferimento (il 2014) un contributo pari a 500 milioni di euro, prevedeva, per il successivo triennio dal 2015 al 2017, un contributo annuale di 750 milioni di euro.

Con l'art. 1, comma 398, lettera a), numero 2), della legge n. 190 del 2014, tale contributo venne esteso al 2018. Contemporaneamente, la lettera c) del medesimo art. 1, comma 398, della legge di stabilità per il 2015 introdusse un terzo periodo all'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014,

con il quale impose – per la prima volta – un distinto contributo aggiuntivo, per il quadriennio dal 2015 al 2018, di 3.452 milioni di euro annui.

Questa Corte, con la sentenza n. 141 del 2016, ha rigettato una questione di legittimità costituzionale analoga a quella avanzata in questa sede e proposta contro l'art. 1, comma 398, lettera a), numero 2), della legge n. 190 del 2014, che prorogava di un anno l'orizzonte temporale del contributo previsto dal primo periodo dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, escludendo che una sola proroga potesse contrastare con il criterio della transitorietà.

Con l'art. 1, comma 681, della legge n. 208 del 2015, il legislatore, per la seconda volta, ha esteso di un anno (portandolo al 2019) il contributo di cui si discute, e, per la prima volta, ha esteso l'operatività del diverso contributo previsto dal terzo periodo dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito e poi modificato dalla legge n. 190 del 2014.

Questa Corte, investita dell'impugnativa proposta sempre dalla Regione Veneto, e in base ai medesimi parametri costituzionali, contro la ricordata previsione della legge di stabilità per il 2016, con la sentenza n. 154 del 2017 ha nuovamente escluso l'inosservanza del canone della transitorietà, per entrambi i contributi.

L'art. 1, comma 527, della legge n. 232 del 2016, oggi impugnato, introduce la terza proroga (al 2020) del contributo di 750 milioni di euro imposto alle Regioni ordinarie dall'art. 46, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 66 del 2014, in tal modo raddoppiando i confini temporali della misura finanziaria, originariamente limitati al triennio dal 2015 al 2017.

La disposizione censurata in questo giudizio, inoltre, ha prorogato per la seconda volta il contributo imposto dal terzo periodo del medesimo art. 46, comma 6, appena citato, dilatandone la durata di un ulteriore anno (fino al 2020), in tal modo estendendo a sei anni una misura originariamente prevista per il quadriennio dal 2015 al 2018.

A differenza del contributo previsto dal terzo periodo dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, la cui durata è stata aumentata di due anni rispetto a quella quadriennale originariamente programmata, il raddoppio della durata del sacrificio imposto dal primo periodo, da tre a sei anni, risulta in frontale contrasto con il principio di transitorietà. Infatti, norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente dal carattere transitorio (ex multis, tra le più recenti, sentenze n. 154 del 2017, n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011).

Non è in discussione il potere del legislatore statale di programmare risparmi anche di lungo periodo relativi al complesso della spesa pubblica aggregata.

E questa Corte ha, anzi, già chiarito che «una censura che lamenta il presunto carattere permanente dello specifico contributo non è provata dalla circostanza che essa si aggiunga agli effetti delle precedenti manovre di finanza pubblica» (sentenza n. 154 del 2017).

Tuttavia, le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità, al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, «il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo» (sentenza n. 169 del 2017).

Questa Corte ritiene che venga appunto sottratta al trasparente confronto parlamentare la valutazione delle ricadute di lungo periodo di una manovra economica, tutte le volte in cui la relativa durata venga raddoppiata, attraverso la tecnica normativa dell'aggiunta progressiva di ulteriori annualità a quelle inizialmente previste.

Nel caso di specie, peraltro, non emergono dai lavori parlamentari, né dalla relazione tecnica allegata al disegno di legge di iniziativa governativa e neppure dalle difese spiegate nel presente giudizio dall'Avvocatura generale dello Stato, le ragioni per le quali non sarebbe stato possibile – in luogo dell'estensione temporale di precedenti misure restrittive – provvedere ad una trasparente

ridefinizione complessiva delle relazioni finanziarie tra gli enti coinvolti nell'ambito della nuova manovra finanziaria.

Non è un caso, del resto, che già nella sentenza n. 141 del 2016, proprio con riferimento al contributo imposto dal primo periodo dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, questa Corte avesse segnalato che il costante «ricorso a tale tecnica normativa potrebbe, infatti, prestare al canone della transitorietà un ossequio solo formale, in assenza di plausibili e riconoscibili ragioni che impediscano in concreto al legislatore di ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, alla luce di mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese», ribadendo, nella successiva sentenza n. 154 del 2017 e sempre con riferimento al medesimo contributo, l'invito al legislatore ad evitare il ricorso a tale tecnica.

Deve, dunque, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della legge n. 232 del 2016, limitatamente alle parole «al primo e».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;
riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), limitatamente alle parole «al primo e»;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento gli artt. 97, 118 e 119 della Costituzione, nonché in riferimento all'art. 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e all'art. 11 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 119 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392 e 394, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), all'art. 2, comma 1, lettera a), all'art. 3, comma 1, lettere f) e l), agli artt. 4, 12, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), alla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), come integrata dagli artt. 34 e 36 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nonché ai principi di leale collaborazione e ragionevolezza, di cui agli artt. 5, 120 e 3 Cost., dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392, primo, secondo e terzo periodo, e 394, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento all'art. 117,

terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16, 79, 80, 103, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all'art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), 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), nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. ed al principio di ragionevolezza di cui agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392, 394 e 528, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 24, 81, 116, 117, terzo comma, 119 e 136 Cost., all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, agli artt. 7, 8, 54 e 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e all'art. 9 della legge n. 243 del 2012, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392, 394 e 528, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 119 Cost., agli artt. 48, 49, 63, quinto comma, e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. e al principio pattizio in materia finanziaria, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392, primo, secondo e terzo periodo, e 394, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 81, 117, terzo comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16, 69, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, al d.lgs. n. 268 del 1992, all'art. 9 della legge n. 243 del 2012, nonché ai principi di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost. e all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, e di ragionevolezza, di cui agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 81, ultimo comma, 97, primo comma, 117, terzo comma, 119, primo, secondo, terzo, quarto e ultimo comma, Cost., agli artt. 14, 15, 17, 20, 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), all'art. 2, comma 1, del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento all'art. 119, terzo e quinto comma, Cost., dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

11) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, Cost., all'art. 5, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in

attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

12) dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui inserisce, nel secondo periodo dell'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», dopo le parole «modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato,» le parole «inclusa la possibilità di prevedere versamenti da parte delle regioni interessate,» promossa dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Nicolò ZANON, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 maggio 2018.

Sentenza: 10 aprile 2018, n. 106

Materia: amministrazione pubblica - edilizia residenziale pubblica

Parametri invocati: art. 117 , comma primo, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10 (Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)) e alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 38 (Organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo)»

Esito: la Corte dichiara la fondatezza del ricorso.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

L'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13, recante modifiche alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10 e alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 38, in materia di assegnazione e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, nonché in materia di organizzazione di intervento regionale nel settore abitativo, **modifica**, tra l'altro, l'art. 5, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 10 del 2004, stabilendo che, ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), **il requisito prescritto per i cittadini di paesi extracomunitari (che la norma modificata individuava nella titolarità di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno almeno biennale abbinato ad esercizio di attività lavorativa) sia ora, invece, sostituito dalla regolare residenza "da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale"**.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta il contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 4 e 11 della direttiva 2003/109/CE, del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, recepita con il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, il cui art. 1 ha sostituito l'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

La Corte, nel dichiarare fondata la questione e nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, effettua un excursus normativo e giurisprudenziale, richiamandosi alle proprie precedenti pronunce in materia.

La direttiva 2003/109/CE, evocata come norma interposta ai fini della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., riconosce lo status di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di paesi terzi che risiedano regolarmente in uno Stato membro da almeno cinque anni (art. 4); prevede poi che i soggiornanti di lungo periodo siano equiparati ai cittadini dello Stato membro in cui si trovano ai fini, tra l'altro, del godimento dei servizi e prestazioni sociali (art. 11), tra i quali rientra l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, come testualmente conferma la lettera f) del suo art. 11, con il riferirsi alla procedura per l'ottenimento di un alloggio.

La direttiva è stata recepita con il d.lgs. n. 3 del 2007, che ha modificato l'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, in senso conforme a quello indicato dalla direttiva.

Per l'effetto, anche nell'ordinamento italiano, il cittadino di paese terzo, che sulla base di un permesso di soggiorno in corso di validità risiede nello Stato per almeno cinque anni, può acquistare, nel concorso degli altri requisiti di legge, lo status di soggiornante di lungo periodo (che gli viene riconosciuto dal questore mediante il rilascio di uno specifico permesso di soggiorno), ed acquista, con ciò, anche il diritto all'assegnazione degli alloggi di ERP in condizioni di parità con i cittadini.

Diversamente, la disposizione impugnata prescrive, per i soggiornanti di lungo periodo nella Regione Liguria (che possono comunque divenire tali in base ad un periodo quinquennale di residenza in Italia), un ben più esteso requisito temporale (dieci anni) ai fini dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

E ciò, appunto, ne innesca il manifesto contrasto con le richiamate disposizioni della direttiva 2003/109/CE, come recepita dal d.lgs. n. 3 del 2007 e, per relationem, con l'art. 117, primo comma, Cost.

La Corte in altre occasioni, ha affermato che le politiche sociali delle Regioni ben possono richiedere un radicamento territoriale continuativo e ulteriore rispetto alla sola residenza (sentenza n. 432 del 2005; ordinanza n. 32 del 2008); e, in linea con tale affermazione, ha argomentato che l'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, per un verso, si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia.

Ma ciò sempreché un tale più incisivo radicamento territoriale, richiesto ai cittadini di paesi terzi ai fini dell'accesso alle prestazioni in questione, sia contenuto entro limiti non arbitrari e irragionevoli (sentenza n. 222 del 2013).

Con riguardo ad una legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, la Corte ha già avuto modo di affermare che "la previsione dell'obbligo di residenza da almeno otto anni nel territorio regionale, quale presupposto necessario per la stessa ammissione al beneficio dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica (e non, quindi, come mera regola di preferenza), determina un'irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, ai quali deve essere garantita la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE), sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, in virtù dell'art. 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE, godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio" (sentenza n. 168 del 2014).

Una tale valutazione di irragionevolezza e di mancanza di proporzionalità (che si risolve in una forma dissimulata di discriminazione nei confronti degli extracomunitari) è tanto più riferibile alla disposizione impugnata, la quale, ai fini del diritto sociale all'abitazione che è diritto attinente alla dignità e alla vita di ogni persona e, quindi, anche dello straniero presente nel territorio dello Stato, richiede, per questi ultimi, un periodo di residenza ancor più elevato (dieci anni consecutivi).

E ciò (diversamente dalla legge valdostana) senza neppure prevedere che tale decennale residenza sia trascorsa nel territorio della Regione Liguria, facendo non coerentemente riferimento alla residenza nell'intero territorio nazionale, ancorché sia poi la stessa legge impugnata, per quanto riguarda la prova del "radicamento" con il "bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando", a fissare un requisito di residenza di "almeno cinque anni" (art. 5, comma 1, lettera b, della legge reg. Liguria n. 10 del 2004, come, a sua volta, modificato dalla legge reg. Liguria n. 13 del 2017).

L'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria, n. 13 del 2017 è, dunque, costituzionalmente illegittimo per il non superabile contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli evocati parametri interposti.

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13, recante "Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10 (Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica

e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)) e alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 38 (Organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo)".

Poiché la norma dichiarata incostituzionale aveva come unico contenuto la sostituzione testuale di alcune parole nella lettera a) del comma 1 dell'art. 5 della legge regionale n. 10 del 2014, il precetto in tale disposizione espresso rimane in vigore nel testo originario (sentenza n. 58 del 2006).

Edilizia residenziale pubblica - Accesso dei soggiornanti di lungo periodo alla procedura per l'assegnazione degli alloggi - Residenza da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale, in regola con la normativa statale in materia di immigrazione. - Legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10 (Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)) e alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 38 (Organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo)», art. 4, comma 1. - (T-180106) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.22 del 30-5-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10 (Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)) e alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 38 (Organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo)», promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 3-7 agosto 2017, depositato in cancelleria l'8 agosto 2017, iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2017

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Barbara Baroli per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– L'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10 (Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)) e alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 38 (Organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo), modifica, tra l'altro, l'art. 5, comma

1, lettera a), della legge regionale n. 10 del 2014, stabilendo che, ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), il requisito prescritto per i cittadini di paesi extracomunitari (che la norma modificata individuava nella titolarità di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno almeno biennale abbinato ad esercizio di attività lavorativa) sia ora, invece, sostituito dalla regolare residenza «da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale».

2.– Nell'impugnare, con il ricorso in epigrafe, detta norma regionale, il Presidente del Consiglio dei ministri ne denuncia il contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 4 e 11 della direttiva 2003/109/CE, del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, recepita con il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, il cui art. 1 ha sostituito l'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

3.– La questione è fondata.

3.1.– La direttiva 2003/109/CE, come sopra recepita – evocata dal ricorrente come norma interposta ai fini della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., addebitata all'impugnata legge regionale – riconosce lo status di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di paesi terzi che risiedano regolarmente in uno Stato membro da almeno cinque anni (art. 4); prevede poi che i soggiornanti di lungo periodo siano equiparati ai cittadini dello Stato membro in cui si trovano ai fini, tra l'altro, del godimento dei servizi e prestazioni sociali (art. 11), tra i quali rientra l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, come testualmente conferma la lettera f) del suo art. 11, con il riferirsi alla «procedura per l'ottenimento di un alloggio».

La direttiva è stata recepita con il d.lgs. n. 3 del 2007, che ha modificato l'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, in senso conforme a quello indicato dalla direttiva.

Per l'effetto, anche nell'ordinamento italiano, il cittadino di paese terzo, che sulla base di un permesso di soggiorno in corso di validità risieda nello Stato per almeno cinque anni, può acquistare, nel concorso degli altri requisiti di legge, lo status di soggiornante di lungo periodo (che gli viene riconosciuto dal questore mediante il rilascio di uno specifico permesso di soggiorno), ed acquista, con ciò, anche il diritto all'assegnazione degli alloggi di ERP in condizioni di parità con i cittadini.

3.2.– Diversamente, la disposizione censurata prescrive – per i soggiornanti di lungo periodo nella Regione Liguria (che possono comunque divenire tali in base ad un periodo quinquennale di residenza in Italia) – un ben più esteso requisito temporale (dieci anni) ai fini dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

E ciò, appunto, ne innesca il manifesto contrasto con le richiamate disposizioni della direttiva 2003/109/CE, come recepita dal d.lgs. n. 3 del 2007 e, per relationem, con l'art. 117, primo comma, Cost.

3.3.– È pur vero che, come osservato in contrario dalla resistente, lo stesso novellato art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 contiene una espressa riserva di “diversamente disporre” in tema di accesso dei soggiornanti di lungo periodo alla procedura di ottenimento di alloggi di ERP e richiede, a tal fine, che «sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale».

Ed è altresì vero che questa Corte, in altre occasioni, ha affermato che le politiche sociali delle Regioni ben possono richiedere un radicamento territoriale continuativo e ulteriore rispetto alla sola residenza (sentenza n. 432 del 2005; ordinanza n. 32 del 2008); e, in linea con tale affermazione, ha argomentato che l'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, per un verso, si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino

avvicinamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia.

Ma ciò sempreché un tale più incisivo radicamento territoriale, richiesto ai cittadini di paesi terzi ai fini dell'accesso alle prestazioni in questione, sia contenuto entro limiti non arbitrari e irragionevoli (sentenza n. 222 del 2013).

3.4.– Con riguardo ad una legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, questa Corte ha già avuto modo di affermare che «la previsione dell'obbligo di residenza da almeno otto anni nel territorio regionale, quale presupposto necessario per la stessa ammissione al beneficio dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica (e non, quindi, come mera regola di preferenza), determina un'irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, ai quali deve essere garantita la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE), sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, in virtù dell'art. 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE, godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio» (sentenza n. 168 del 2014).

Una tale valutazione di irragionevolezza e di mancanza di proporzionalità (risolventesi in una forma dissimulata di discriminazione nei confronti degli extracomunitari) è tanto più riferibile alla disposizione in esame, la quale – ai fini del diritto sociale all'abitazione che è diritto attinente alla dignità e alla vita di ogni persona e, quindi, anche dello straniero presente nel territorio dello Stato – richiede, per questi ultimi, un periodo di residenza ancor più elevato (dieci anni consecutivi).

E ciò (diversamente dalla legge valdostana) senza neppure prevedere che tale decennale residenza sia trascorsa nel territorio della Regione Liguria, facendo non coerentemente riferimento alla residenza nell'intero territorio nazionale, ancorché sia poi la stessa legge impugnata, per quanto riguarda la prova del “radicamento” con il «bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando», a fissare un requisito di residenza di «almeno cinque anni» (art. 5, comma 1, lettera b, della legge reg. Liguria n. 10 del 2004, come, a sua volta, modificato dalla legge reg. Liguria n. 13 del 2017).

3.5.– Non maggior pregio, ha, da ultimo, anche il riferimento comparativo che la difesa della Regione fa al cosiddetto “Piano Casa”, di cui all'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

Tale normativa, nell'includere gli «immigrati regolari a basso reddito» tra le categorie di soggetti che possono beneficiare del “Piano casa”, richiede bensì, per gli stessi, una residenza «da almeno dieci anni nel territorio nazionale», ma ciò – diversamente dalla odierna legge della Regione Liguria – come requisito (non già cumulativo, bensì) solo “alternativo” rispetto al requisito, di per sé sufficiente, della residenza «da almeno cinque anni nella medesima regione» (art. 11, comma 2, lettera g, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito).

4.– L'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria, n. 13 del 2017 è, dunque, costituzionalmente illegittimo per non superabile contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli evocati parametri interposti.

Poiché la norma dichiarata incostituzionale aveva come unico contenuto la sostituzione testuale di alcune parole nella lettera a) del comma 1 dell'art. 5 della legge regionale n. 10 del 2014, il precetto in tale disposizione espresso rimane in vigore nel testo originario (sentenza n. 58 del 2006).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10 (Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)) e alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 38 (Organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 aprile 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Mario Rosario MORELLI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 maggio 2018.

Sentenza: 10 aprile 2018, n. 107

Materia: servizi sociali, educazione

Parametri invocati: articoli 3, primo e secondo comma, 16, 31, secondo comma, 117, primo comma, 120, primo comma, Cost., art. 21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), l'art. 24 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, l'art. 11, paragrafo 1, lettere d) e f), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, comma 1, legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, «Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi»)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, «Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi»), nella parte in cui modifica l'art. 8, comma 4, della legge della Regione Veneto 23 aprile 1990, n. 32 (Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi), introducendovi la lettera b).

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, «Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi»), nella parte in cui modifica l'art. 8, comma 4, della legge reg. Veneto 23 aprile 1990, n. 32 (Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi), introducendovi la lettera b). Il citato articolo 8 a seguito della modifica dispone: *«4. Hanno titolo di precedenza per l'ammissione all'asilo nido nel seguente ordine di priorità: a) i bambini portatori di disabilità; b) i figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o che prestino attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, o di mobilità o di disoccupazione».*

Il ricorrente ritiene che il criterio di precedenza fissato alla lettera b) sia incostituzionale per violazione delle seguenti norme:

a) art. 3 della Costituzione, con riferimento sia al principio di uguaglianza sia a quello di ragionevolezza;

b) art. 31, secondo comma, Cost., in quanto la norma censurata frustrerebbe il valore costituzionale della tutela dell'infanzia;

c) artt. 16 e 120, primo comma, Cost., in quanto la norma impugnata ostacolerebbe la libertà di circolazione;

d) art. 117, primo comma, Cost., in quanto la norma censurata violerebbe l'art. 21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 137, in materia di libertà di circolazione; l'art. 24 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; l'art. 11, paragrafo 1, lettere d) e f), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

La Corte **ritiene fondate** le questioni in relazione ai parametri costituzionali segnalati dal ricorrente e anche in riferimento all'art. 21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ritenendo assorbite le questioni relative alle direttive citate.

In particolare, la Corte osserva che:

- in merito alla violazione dell'art. 3 Cost., la previsione di una residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo, ove di carattere generale e dirimente, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto *“introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari”*, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che in linea astratta ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale (sentenza n. 40 del 2011) (sentenza n. 222 del 2013);

- in merito alla violazione dell'art. 117, comma 1, Cost e dell'art. 21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), *“la Corte di giustizia non esclude a priori l'ammissibilità di requisiti di residenza per l'accesso a prestazioni erogate dagli Stati membri, ma richiede che la norma persegua uno scopo legittimo, che sia proporzionata e che il criterio adottato non sia «troppo esclusivo», potendo sussistere altri elementi rivelatori del «nesso reale» tra il richiedente e lo Stato. La norma impugnata è difettosa già in relazione allo scopo perseguito.....ed è inoltre sicuramente sproporzionata quanto alla durata – eccezionalmente lunga: quindici anni – del legame richiesto”*;

- in merito alla violazione della libertà di circolazione di cui all'art. 120 Cost., la norma impugnata pur non incidendo in modo immediato sul diritto di circolazione e di svolgere l'attività lavorativa, finisce col porre un ostacolo all'esercizio dei diritti ivi previsti in quanto *“e' evidente, infatti, che un genitore che deve trasferirsi in Veneto per ragioni di lavoro può trovarsi in difficoltà a compiere il trasferimento se non ha i mezzi sufficienti per pagare un asilo nido privato, visto che la norma impugnata lo esclude di fatto dagli asili nido pubblici.”*;

- in merito alla violazione dell'art. 31, secondo comma, Cost., in base al quale la Repubblica *«protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo»*, la norma impugnata fissa un titolo di precedenza che tradisce il senso dell'art. 31, secondo comma, Cost.: essa, cioè, non incide sul quantum e sul quomodo del servizio degli asili nido ma ne distorce la funzione, indirizzandolo non allo scopo di tutelare le famiglie che ne hanno bisogno ma a quello di privilegiare chi è radicato in Veneto da lungo tempo.

La norma impugnata, dunque, persegue un fine opposto a quello della tutela dell'infanzia, perché crea le condizioni per privare del tutto una categoria di bambini del servizio educativo dell'asilo nido.

Per tutte le motivazioni sopra espresse la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, «Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi»), nella parte in cui modifica l'art. 8,

comma 4, della legge della Regione Veneto 23 aprile 1990, n. 32 (Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi), introducendovi la lettera b).

Asili nido - Ammissione al servizio - Attribuzione di un titolo di precedenza ai figli di genitori che risiedono in Veneto o che vi svolgono un'attività lavorativa ininterrottamente da almeno quindici anni. - Legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, «Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi»), art. 1, comma 1, nella parte in cui modifica l'art. 8, comma 4, della legge della Regione Veneto 23 aprile 1990, n. 32, introducendovi la lettera b). - (T-180107) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.22 del 30-5-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, «Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi»), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, spedito per la notificazione il 26 aprile 2017, depositato in cancelleria il 2 maggio 2017, iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Luigi Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, «Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi»), nella parte in cui modifica l'art. 8, comma 4, della legge reg. Veneto 23 aprile 1990, n. 32 (Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi), introducendovi la lettera b).

Per effetto della disposizione impugnata, l'art. 8, comma 4, della legge reg. Veneto n. 32 del 1990 dispone quanto segue: «4. Hanno titolo di precedenza per l'ammissione all'asilo nido nel seguente ordine di priorità:

a) i bambini portatori di disabilità;

b) i figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o che prestino attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, o di mobilità o di disoccupazione».

Il ricorrente ritiene che il criterio di precedenza fissato alla lettera b) sia incostituzionale per violazione delle seguenti norme:

a) art. 3 della Costituzione, con riferimento sia al principio di uguaglianza sia a quello di ragionevolezza;

b) art. 31, secondo comma, Cost., in quanto la norma censurata frustrerebbe il valore costituzionale della tutela dell'infanzia;

c) artt. 16 e 120, primo comma, Cost., in quanto la norma impugnata ostacolerebbe la libertà di circolazione; d) art. 117, primo comma, Cost., in quanto la norma censurata violerebbe l'art. 21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 137, in materia di libertà di circolazione; l'art. 24 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; l'art. 11, paragrafo 1, lettere d) e f), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

2.- Prima di esaminare le questioni di costituzionalità sollevate nel ricorso, è opportuno definire l'esatto significato della disposizione impugnata.

In primo luogo, si deve osservare che l'interpretazione proposta dalla Regione nella memoria integrativa non risulta coerente con la portata della disposizione impugnata.

Questa non prevede un criterio meramente sussidiario, destinato a operare per i soggetti che si trovino a parità di punti, ma fissa un «titolo di precedenza» che prevale sui criteri fissati dai singoli comuni.

Ciò risulta dalla formulazione della disposizione, che non accenna al presunto carattere sussidiario del criterio, e dall'accostamento al titolo di precedenza rappresentato dalla disabilità, che certamente opera in via prevalente e non sussidiaria; trova inoltre conferma nei lavori preparatori della legge, che sono coerenti con l'interpretazione sostenuta dalla Regione nella memoria di costituzione e non offrono alcuno spunto a sostegno dell'interpretazione adeguatrice prospettata nella memoria integrativa.

Il titolo di precedenza previsto dalla norma impugnata opera a favore del complesso dei bambini figli di genitori radicati in Veneto da lungo tempo.

Il periodo di quindici anni deve essere calcolato con riferimento a ciascun genitore considerato separatamente, e non alla coppia, e il termine «genitori» è da intendere in modo conforme alla lettera, cioè nel senso che la precedenza non spetta a chi ha due genitori di cui uno solo radicato da lungo tempo in Veneto.

Un'interpretazione estensiva si giustificerebbe qualora la lettera della disposizione non esprimesse in modo sufficiente la sua ratio, ma non è questo il caso, dal momento che la ratio della disposizione converge con la sua lettera nel privilegiare le coppie (da lungo tempo) venete.

Pur non avendo valore decisivo, i lavori preparatori confermano l'interpretazione letterale, visto che da essi emerge che lo scopo era quello di favorire le giovani coppie venete e le famiglie in cui entrambi i genitori lavorano.

L'estensione della precedenza alle famiglie in cui un solo genitore è radicato in Veneto da più di quindici anni amplierebbe i beneficiari del titolo di precedenza, vanificando l'obiettivo del legislatore.

Occorre precisare, peraltro, che, se la disposizione impugnata non intende privilegiare le famiglie in cui un genitore su due possiede i requisiti, ad essa non si può attribuire l'intento di discriminare i bambini orfani (o comunque privi) di un genitore o di entrambi, sicché in base ad essa, nei casi in cui la responsabilità genitoriale è esercitata da una sola persona radicata in Veneto da lungo tempo, il titolo di precedenza spetta.

Da ultimo, è opportuno rilevare che la norma impugnata, benché non disciplini un requisito di accesso, fissa un titolo di precedenza a favore di un'ampia categoria di persone e produce così effetti sostanzialmente escludenti dei soggetti non radicati in Veneto da almeno quindici anni (data la notoria scarsità di asili nido pubblici), essendo dunque paragonabile alle norme che considerano la residenza prolungata come requisito di accesso.

3.– La questione relativa all'art. 3 Cost. è fondata.

Per vagliare la ragionevolezza del titolo di precedenza fissato dalla norma impugnata, è preliminarmente necessario soffermarsi sulla funzione degli asili nido.

La legge 6 dicembre 1971, n. 1044 (Piano quinquennale per l'Istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato), ha istituito gli asili nido come «servizio sociale di interesse pubblico» (art. 1, primo comma).

All'epoca il servizio era incentrato maggiormente sui bisogni dei genitori, avendo soprattutto il fine di facilitare l'accesso della donna al lavoro (art. 1, secondo comma).

L'art. 6 della legge n. 1044 del 1971 affidava alle regioni il compito di fissare, «con proprie norme legislative, i criteri generali per la costruzione, la gestione e il controllo degli asili-nido».

Le leggi regionali adottate in sua attuazione hanno attribuito una funzione educativa agli asili nido, nella cui disciplina ha dunque assunto peso crescente l'interesse del bambino.

Ciò è attestato, ad esempio, dalla citata legge reg. Veneto n. 32 del 1990 (modificata dalla legge impugnata), che definisce gli asili nido «attività educativo-assistenziale» (art. 1) e nella quale, anzi, è il bambino il destinatario principale del servizio degli asili nido («L'asilo nido è un servizio di interesse pubblico rivolto alla prima infanzia e ha finalità di assistenza, di socializzazione e di educazione nel quadro di una politica di tutela dei diritti dell'infanzia», art. 5, comma 1).

La doppia valenza degli asili nido (sociale ed educativa) si conferma nella successiva legislazione statale: da un lato, la legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), dedica l'art. 16 alla «valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari» e dispone, all'art. 22, comma 2, che «gli interventi di seguito indicati costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali d) misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell'articolo 16, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare » (il decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 2001, recante «Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003», considera il sostegno delle responsabilità familiari come il primo fra gli obiettivi prioritari e tratta degli asili nido nel punto 1.2); dall'altro, l'art. 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)», definisce gli asili nido «strutture dirette a garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini di età compresa tra i tre mesi ed i tre anni ed a sostenere le famiglie ed i genitori», e la legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), prevede l'«istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni, costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia, al fine di garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali, nonché ai fini della conciliazione tra tempi di vita, di cura e di lavoro dei genitori» (art. 1, comma 181, lettera e), comprendendo in particolare i «servizi educativi per l'infanzia» gli asili nido (art. 2, comma 3, lettera a del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, recante «Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e, della legge 13 luglio 2015, n. 107»).

La doppia valenza degli asili nido emerge anche nella legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» (art. 1, comma 1259), e nella legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)» (art. 2, commi 458 e 460), che, con riferimento agli asili nido, parlano di servizi socio-educativi.

In definitiva, gli asili nido hanno una funzione educativa, a vantaggio dei bambini, e una funzione socio-assistenziale, a vantaggio dei genitori che non hanno i mezzi economici per pagare l'asilo nido privato o una baby-sitter; dalla disciplina legislativa emerge soprattutto l'intento di favorire l'accesso delle donne al lavoro, finalità che ha specifica rilevanza costituzionale, garantendo espressamente la Costituzione la possibilità per la donna di conciliare il lavoro con la «funzione familiare» (art. 37, primo comma, Cost.).

3.1.– Chiarita la funzione del servizio degli asili nido, è opportuno ricordare che questa Corte ha affermato «il principio che “se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili” (sentenza n. 133 del 2013), tuttavia “la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza” (sentenza n. 133 del 2013) e che, quindi, debbano essere in ogni caso coerenti ed adeguati a fronteggiare le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto principale di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011)”» (sentenza n. 168 del 2014).

Ha inoltre affermato che «l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio» (sentenza n. 172 del 2013).

Con particolare riferimento al requisito della residenza protratta, questa Corte ha anche osservato che, «mentre la residenza costituisce, rispetto a una provvidenza regionale, “un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio” (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale).

La previsione di un simile requisito, infatti, ove di carattere generale e dirimente, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto “introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari”, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che in linea astratta ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale (sentenza n. 40 del 2011)”» (sentenza n. 222 del 2013).

3.2.– Tenuto conto di quanto esposto sopra sulla funzione degli asili nido e alla luce della giurisprudenza costituzionale appena rammentata, la norma impugnata risulta lesiva dell'art. 3 Cost.

La configurazione della residenza (o dell'occupazione) protratta come titolo di precedenza per l'accesso agli asili nido, anche per le famiglie economicamente deboli, si pone in frontale contrasto con la vocazione sociale di tali asili. Il relativo servizio risponde direttamente alla finalità di uguaglianza sostanziale fissata dall'art. 3, secondo comma, Cost., in quanto consente ai genitori (in particolare alle madri) privi di adeguati mezzi economici di svolgere un'attività lavorativa; il servizio, pertanto, elimina un ostacolo che limita l'uguaglianza sostanziale e la libertà dei genitori e impedisce il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione dei genitori stessi alla vita economica e sociale del Paese.

Per questa ragione, il servizio degli asili nido dovrebbe essere destinato primariamente alle famiglie in condizioni di disagio economico o sociale, come era previsto dall'art. 8, comma 4, della legge reg. Veneto n. 32 del 1990, nella sua previgente formulazione («Hanno titolo di precedenza all'ammissione i bambini menomati, disabili o in situazioni di rischio e di svantaggio sociale»), in coerenza con la disciplina statale, che sancisce il principio dell'accesso prioritario ai servizi sociali a favore dei soggetti in condizioni di difficoltà economico-sociale (art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000).

La norma impugnata, invece, prescinde totalmente dal fattore economico e, favorendo le persone radicate in Veneto da lungo tempo, adotta un criterio che contraddice anche lo scopo dei servizi sociali di garantire pari opportunità e di evitare discriminazioni (art. 1, comma 1, della legge n. 328 del 2000).

In definitiva, il titolo di precedenza previsto dalla norma impugnata è contrario sia alla funzione sociale degli asili nido sia alla vocazione “universalistica” dei servizi sociali.

Quanto alla funzione educativa degli asili nido, l’estraneità ad essa del “radicamento territoriale” risulta ugualmente evidente, e tanto più risulta tale nella norma impugnata che riferisce il requisito ai genitori e non ai beneficiari dell’attività educativa, essendo ovviamente irragionevole ritenere che i figli di genitori radicati in Veneto da lungo tempo presentino un bisogno educativo maggiore degli altri.

3.3.– Quanto alla vocazione universalistica dei servizi sociali, a differenza del requisito della residenza tout court (che serve a identificare l’ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l’accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente).

Le norme che introducono tale requisito vanno dunque vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell’accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza.

L’argomento utilizzato dalla Regione Veneto a sostegno dell’infondatezza della questione (ossia che la norma impugnata darebbe la precedenza «a coloro che abbiano più a lungo contribuito alla realizzazione del contesto sociale ed economico pubblico da cui ha origine il sistema locale di assistenza alla prima infanzia») non convince.

In primo luogo, nessuno dei due criteri utilizzati dalla norma impugnata (residenza prolungata in Veneto o occupazione prolungata in Veneto) assicura che i genitori abbiano pagato tributi in Veneto per un lungo periodo (la residenza può non essere coincisa con un periodo lavorativo e l’occupazione prolungata in Veneto non implica necessariamente la residenza in Veneto).

L’argomento si presenta opinabile anche alla luce dell’effettivo assetto delle fonti di finanziamento degli asili nido, dato che le risorse necessarie per la costruzione degli edifici e lo svolgimento del servizio possono essere di origine non regionale (gli artt. 8 e 12 del citato d.lgs. n. 65 del 2017 prevedono finanziamenti statali, e la stessa legge reg. Veneto n. 32 del 1990 menziona «contributi statali» all’art. 32, comma 1), e che, per quanto riguarda le risorse provenienti dai bilanci dei comuni e delle regioni, si dovrebbe distinguere fra finanza “propria” e “derivata”.

E ciò senza contare che, sotto un profilo più generale, l’argomento del contributo pregresso tende inammissibilmente ad assegnare al dovere tributario finalità commutative, mentre esso è una manifestazione del dovere di solidarietà sociale, e che applicare un criterio di questo tipo alle prestazioni sociali è di per sé contraddittorio, perché porta a limitare l’accesso proprio di coloro che ne hanno più bisogno.

Si può osservare infine che chi si sposta in un’altra regione non ha contribuito al welfare di quella regione ma ha pagato i tributi nella regione di provenienza, e non è costituzionalmente ammissibile sfavorirlo nell’accesso ai servizi pubblici solo per aver esercitato il proprio diritto costituzionale di circolazione (o per essere stato trasferito o assegnato al Veneto per ragioni di lavoro o di altra natura).

In conclusione, poiché il titolo di precedenza previsto dalla norma impugnata non ha alcun collegamento con la funzione degli asili nido né può essere giustificato con l’argomento del contributo pregresso, il suo scopo, che si esaurisce nel riconoscere una preferenza nell’accesso agli asili nido pubblici alle persone radicate in Veneto da lungo tempo, è incompatibile con l’art. 3 Cost.

4.– Anche la questione relativa all’art. 117, primo comma, Cost. e all’art. 21 del TFUE è fondata.

L’art. 21, paragrafo 1, del TFUE dispone che «[o]gni cittadino dell’Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi».

In relazione ai requisiti di residenza prolungata, la Corte di giustizia dell’Unione europea ha affermato che «una siffatta normativa nazionale, che svantaggia taluni cittadini di uno Stato membro per il solo fatto che essi hanno esercitato la loro libertà di circolare e di soggiornare in un altro Stato membro, costituisce una restrizione alle libertà riconosciute dall’art. 21, n. 1, TFUE ad ogni cittadino dell’Unione», e che «una simile restrizione può essere giustificata, con riferimento al diritto dell’Unione, solo se è basata su considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate ed è proporzionata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale» (sentenza 21 luglio 2011, in causa C-503/09, Stewart, punti 86 e 87; si vedano anche le sentenze 26 febbraio 2015, in causa C-359/13, B. Martens; 24 ottobre 2013, in causa C-220/12, Andreas Ingemar Thiele Meneses (punti 22-29); 15 marzo 2005, in causa C-209/03, The Queen, ex parte di Dany Bidar, punti 51-54; 23 marzo 2004, in causa C-138/02, Brian Francis Collins; 30 settembre 2003, in causa C-224/01, Gerhard Köbler).

La Corte di giustizia non esclude a priori l’ammissibilità di requisiti di residenza per l’accesso a prestazioni erogate dagli Stati membri, ma richiede che la norma persegua uno scopo legittimo, che sia proporzionata e che il criterio adottato non sia «troppo esclusivo», potendo sussistere altri elementi rivelatori del «nesso reale» tra il richiedente e lo Stato (si vedano le citate sentenze Stewart, punti 92 e 95, e Thiele Meneses, punto 36).

La norma impugnata è difettosa già in relazione allo scopo perseguito (come visto nel punto precedente) ed è inoltre sicuramente sproporzionata quanto alla durata – eccezionalmente lunga: quindici anni – del legame richiesto.

Il fatto che discrimini anche cittadini italiani (non radicati in Veneto da più di quindici anni) non è rilevante ai fini della conformità al diritto europeo (Corte di giustizia dell’Unione europea, sentenze Thiele Meneses, punto 27; 16 gennaio 2003, in causa C-388/01, Commissione, punto 14; 6 giugno 2000, in causa C-281/98, Angonese, punto 41).

Questa Corte ha già censurato, per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., e dell’art. 21 TFUE, una norma che annoverava, fra i requisiti di accesso all’edilizia residenziale pubblica, la «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente»: «la norma regionale in esame li pone i cittadini dell’Unione europea in una condizione di inevitabile svantaggio in particolare rispetto alla comunità regionale, ma anche rispetto agli stessi cittadini italiani, che potrebbero più agevolmente maturare gli otto anni di residenza in maniera non consecutiva, realizzando una discriminazione vietata dal diritto comunitario, in particolare dall’art. 18 del TFUE, in quanto determina una compressione ingiustificata della loro libertà di circolazione e soggiorno, garantita dall’art. 21 del TFUE» (sentenza n. 168 del 2014; si vedano anche le sentenze n. 190 del 2014 e n. 264 del 2013).

4.1.– Possono considerarsi assorbite le altre questioni sollevate con riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., con cui si lamenta la violazione dell’art. 24 della citata direttiva 2004/38/CE e dell’art. 11, paragrafo 1, lettere d) e f), della citata direttiva 2003/109/CE.

5.– La questione relativa all’art. 120, primo comma, Cost. è anch’essa fondata.

Occorre premettere che la questione concernente l’art. 16 Cost. è da ritenere ricompresa in quella riguardante l’art. 120, primo comma, Cost., che risulta il parametro più pertinente con riferimento al caso di specie («La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l’esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale»).

La norma impugnata, non incidendo in modo immediato sul diritto di circolazione e di svolgere l’attività lavorativa, non viola direttamente i divieti posti dall’art. 120, primo comma, Cost.

Essa pone tuttavia un ostacolo all'esercizio dei diritti ivi previsti, per le stesse ragioni illustrate con riferimento all'art. 21 TFUE.

È evidente, infatti, che un genitore che deve trasferirsi in Veneto per ragioni di lavoro può trovarsi in difficoltà a compiere il trasferimento se non ha i mezzi sufficienti per pagare un asilo nido privato, visto che la norma impugnata lo esclude di fatto dagli asili nido pubblici.

Il divieto di cui all'art. 120, primo comma, Cost. è idoneo a colpire quelle discipline che limitano, anche solo in via di fatto, i diritti da esso menzionati, come si può ricavare sia dalla lettera della disposizione costituzionale («in qualsiasi modo»), sia dal suo collegamento con l'art. 3, secondo comma, Cost., che «codifica» il nesso tra libertà e condizioni materiali della libertà, sia ancora dalla giurisprudenza europea che, come visto, ha ravvisato un limite alla libertà di circolazione in certe discipline limitative dell'accesso a prestazioni pubbliche.

Così definita la portata del divieto fissato all'art. 120, primo comma, Cost., occorre verificare se la limitazione prevista dalla norma impugnata sia costituzionalmente tollerabile, stante che il divieto stesso non va inteso in modo «assoluto», dovendosi invece vagliare la ragionevolezza delle leggi regionali che limitano i diritti con esso garantiti.

Questa Corte ha individuato a tale fine i seguenti criteri: «occorre esaminare:

a) se si sia in presenza di un valore costituzionale in relazione al quale possano essere posti limiti alla libera circolazione delle cose o degli animali;

b) se, nell'ambito del suddetto potere di limitazione, la regione posseda una competenza che la legittimi a stabilire una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionalmente affidati alla sua cura;

c) se il provvedimento adottato in attuazione del valore suindicato e nell'esercizio della predetta competenza sia stato emanato nel rispetto dei requisiti di legge e abbia un contenuto dispositivo ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento limitativo della regione, così da non costituire in concreto un ostacolo arbitrario alla libera circolazione delle cose fra regione e regione» (sentenza n. 51 del 1991).

La norma impugnata è inidonea a superare il primo e il terzo passaggio del test, dal momento che, come visto sopra (punto 3), essa non persegue un interesse pubblico meritevole, mirando solo a dare precedenza alle persone radicate in Veneto da lungo tempo (in violazione dell'art. 3 Cost., come visto), e che la durata richiesta (della residenza o dell'occupazione), se può considerarsi proporzionata a tale illegittimo obiettivo, certamente non lo è a quello di garantire un legame tra il richiedente e la Regione.

6.– È fondata infine anche la questione riferita all'art. 31, secondo comma, Cost., in base a cui la Repubblica «[p]rotegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo».

La norma impugnata fissa un titolo di precedenza che tradisce il senso dell'art. 31, secondo comma, Cost.: essa, cioè, non incide sul quantum e sul quomodo del servizio degli asili nido ma ne distorce la funzione, indirizzandolo non allo scopo di tutelare le famiglie che ne hanno bisogno ma a quello di privilegiare chi è radicato in Veneto da lungo tempo.

La norma impugnata, dunque, persegue un fine opposto a quello della tutela dell'infanzia, perché crea le condizioni per privare del tutto una categoria di bambini del servizio educativo dell'asilo nido.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, «Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi»), nella parte in cui modifica l'art. 8, comma 4, della legge della Regione Veneto 23 aprile 1990, n. 32 (Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi), introducendovi la lettera b).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 aprile 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 maggio 2018.

Sentenza: 11 aprile 2018, n. 109

Materia: demanio marittimo, idrico e stradale. Concessioni di beni

Parametri invocati: 117 primo, secondo comma lettera e) e terzo comma Costituzione

Giudizio: legittimità in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge Friuli Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale e demanio marittimo stradale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 28/2002 e 22/2006) articoli 7, 8, 9, commi 2 e 3, 41, 48, comma 6, e 49

Esito:

- illegittimità costituzionale degli articoli 9, comma 3, e 49;
- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 7, comma 4, 8, 9 comma 2, 41 e 48 comma 6;
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato le disposizioni in oggetto, ritenute in contrasto con l'articolo 117, primo comma, secondo comma lettera e), e terzo comma, della Costituzione.

La l.r. 10/2017 detta, al titolo II, la disciplina delle funzioni amministrative inerenti il demanio marittimo della laguna di Marano-Grado, essa inoltre amplia l'oggetto della l.r.22/2006, chiamata a regolare tutte le concessioni in uso dei beni del demanio marittimo della Regione, ad eccezione appunto di quelle del demanio marittimo della laguna di Marano-Grado. Infine il titolo IV della l.r. 10/2017 introduce alcune disposizioni generali, rivolte alla disciplina amministrativa di tutti i beni demaniali.

Secondo il governo, le disposizioni impugnate, afferenti alla disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di demanio idrico, funzioni trasferite alla Regione Friuli Venezia Giulia da atti legislativi statali, intersecano competenze primarie di quest'ultima, ai sensi dello statuto di autonomia, relative alle materie turismo, industria alberghiera e commercio.

Tuttavia, sempre secondo il ricorrente, l'intervento legislativo regionale riguarda l'affidamento in concessione dei beni demaniali, per cui le competenze regionali trovano un limite insuperabile in quella, esclusiva, dello Stato ex articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di tutela della concorrenza.

In particolare l'articolo 16 del d.lgs 59/2010, relativo all'attuazione della direttiva servizi nel mercato interno, impone, laddove l'attività oggetto all'affidamento in uso debba essere contingentata per la scarsità di risorse, procedure di evidenza pubblica per la scelta del concessionario, una durata limitata della concessione e il divieto di norme di vantaggio per il concessionario uscente.

Disposizione questa che costituisce norma fondamentale di riforma economico sociale (articolo 1 del d.lgs 59/2010) che in quanto tale s'impone, ai sensi delle norme statutarie, alle competenze legislative anche primarie delle autonomie speciali.

Secondo il governo, nel disciplinare l'affidamento in concessione di detti beni demaniali la

legislazione regionale, anche se espressione di una correlata competenza primaria, deve rispettare la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza ogni qualvolta si incida sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero svolgimento dell'attività imprenditoriale.

Venendo alle singole disposizioni impugnate, l'articolo 8 individua i criteri e i principi sulla base dei quali deve essere condotta la procedura comparativa delle domande di utilizzo del bene demaniale e rinvia ad un regolamento di Giunta la previsione di norme attuative dei primi, *anche ai fini di una valorizzazione dell'esperienza e della professionalità del concessionario*.

Il governo lamenta, al riguardo, che la procedura comparativa della previsione regionale si baserebbe su criteri eccessivamente generici senza delineare un quadro sufficientemente chiaro, né a favore della concorrenza.

Inoltre il rinvio al regolamento di attuazione darebbe la possibilità di introdurre, a livello di norme secondarie, prescrizioni volte a favorire il concessionario uscente, creando discriminazioni tra i diversi operatori economici; inoltre gli oggetti del rinvio sarebbero, troppo ampi e involgerebbero, comunque, campi coperti da disposizioni di rango primario, quali quelle dettate dal d.l. 400/1993 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime).

Secondo la Corte le censure relative all'articolo 8 non sono fondate.

Infatti tanto la direttiva servizi, quanto il d.lgs 59/2010 e lo stesso codice della navigazione prevedono solo indicazioni di principio e non contengono certamente prescrizioni di dettaglio sui criteri che devono guidare la pubblica amministrazione nel selezionare i soggetti che competono per l'affidamento in uso del bene del demanio marittimo.

Prescrizioni che rientrano, invece, nelle competenze legislative delle singole regioni, sempre da esercitarsi, come peraltro risulta anche nel caso di specie, nel rispetto dei principi relativi alla tutela della concorrenza.

Riguardo la censura sull'intervento demandato alla fonte regolamentare, essa non appare alla Corte fondata perché esso è coerente con la tipica dinamica che intercorre tra fonte primaria e discipline di ulteriore dettaglio, ciò anche con riferimento alla possibilità di introdurre parametri di valutazione diretti a valorizzare l'esperienza e la professionalità del concessionario che non è, secondo il dato letterale, il concessionario uscente bensì il concessionario chiamato all'affidamento in esito alla selezione.

La disposizione dell'articolo 8 comma 3, infatti, non può che essere letta in termini tali da dare rilievo all'esperienza genericamente maturata nel settore: una diversa interpretazione della norma primaria, che si risolve nell'introduzione di un ulteriore criterio valutativo diretto a favorire il concessionario uscente rispetto agli altri concorrenti, dotati della medesima esperienza professionale, si porrebbe in contrasto con l'articolo 16 del d.lgs. 59/2010 che prevede il divieto di accordare vantaggi al prestatore uscente.

La Consulta giudica invece fondata la questione sollevata sull'articolo 9 comma 3 della l.r. 10/2017, che fissa la durata massima di quaranta anni per le concessioni aventi finalità turistico-ricreative relative a beni che insistono nella laguna di Marano-Grado.

Tanto la direttiva servizi, quanto il d.lgs. 59/2010 impongono infatti una durata limitata della concessione, a causa delle conseguenze che la durata dell'affidamento produce sulle possibilità di ingresso nel mercato da parte di altri potenziali operatori economici.

La stessa giurisprudenza costituzionale (cfr., da ultimo, sentenza 40/2017) ha già affermato che la disciplina sulla durata delle concessioni demaniali marittime è di esclusiva competenza legislativa dello Stato, in quanto immediatamente attinente alla materia della tutela della concorrenza ex art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

Competenza, del resto esercitata dallo Stato con la disposizione di cui al comma 4-bis dell'articolo 03 del d.l. 400/1993, che fissa, per l'intero territorio nazionale, un termine di durata massima di anni venti delle concessioni aventi finalità turistico-ricreative.

Di qui la pronuncia di illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 3 per violazione del limite della tutela della concorrenza.

Illegittimo, per violazione dello stesso parametro anche l'articolo 49 della legge regionale in esame, ai sensi della quale il concessionario subentrante deve corrispondere all'uscente un indennizzo che tenga conto sia della quota parte degli investimenti non ammortizzati, sia del valore commisurato all'avviamento maturato in forza dell'attività imprenditoriale svolta utilizzando il bene concesso in uso.

Secondo il ricorrente la disposizione determinerebbe a favore del concessionario uscente un indebito vantaggio, così da determinare una restrizione della concorrenza.

Il pagamento dell'indennizzo si lega infatti sia alle aspettative patrimoniali del concessionario uscente all'esito della definizione del rapporto concessorio, sia agli obblighi che dovrà assumere il nuovo concessionario in conseguenza dell'avvenuto subentro.

A parere della Corte, l'articolo 49 riprodurrebbe una norma della Toscana già dichiarata costituzionalmente illegittima (cfr. sentenza 157/2017) per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost. e, in proposito, viene richiamato quanto già affermato con la richiamata sentenza: *“un siffatto obbligo [d'indennizzo] influisce sensibilmente sulle prospettive di acquisizione della concessione, rappresentando una delle componenti del costo dell'affidamento. La previsione dell'indennizzo incide infatti sulle possibilità di accesso al mercato di riferimento e sulla uniforme regolamentazione dello stesso, potendo costituire, per le imprese diverse dal concessionario uscente, un disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento.”*

Beni demaniali dello Stato e delle Regioni - Procedura per l'affidamento in concessione di aree demaniali marittime - Deroghe agli obblighi di pubblicità delle istanze - Principi e criteri per l'aggiudicazione - Limite di durata massima del titolo concessorio - Gettone di presenza per i componenti esterni del Comitato tecnico di valutazione-sezione demaniale - Indennizzo a carico del concessionario subentrante a favore di quello uscente. - Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale e demanio marittimo stradale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 28/2002 e 22/2006), artt. 7, comma 4, 8, 9, commi 2 e 3, 41, 48, comma 6, e 49. - (T-180109) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.23 del 6-6-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7 (recte: art. 7, comma 4), 8, 9, commi 2 e 3, 41, 48, comma 6, e 49 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale e demanio marittimo stradale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 28/2002 e 22/2006), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 23-29 giugno 2017, depositato in cancelleria il 27 giugno 2017 ed iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 30, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2018 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 7, 8, 9, commi 2 e 3, 41, 48, comma 6, e 49 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale e demanio marittimo stradale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 28/2002 e 22/2006), ritenuti in contrasto con l'art. 117, primo comma, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione.

2.– In via preliminare, va evidenziato che le conclusioni prospettate con il ricorso, in linea con la delibera del Consiglio dei ministri che ha autorizzato la proposizione delle questioni di legittimità costituzionale (il cui contenuto è definito dal pedissequo richiamo alla relazione del Dipartimento degli Affari regionali e per le autonomie resa nell'occasione), non contengono alcun riferimento agli artt. 9, comma 2, 41 e 48 della legge impugnata.

Nel contesto del ricorso, tuttavia, si argomenta diffusamente e viene in coerenza chiesta anche la declaratoria di illegittimità costituzionale di queste ultime disposizioni.

L'interpretazione dell'atto di promovimento, letto nel suo complessivo tenore, porta dunque a ritenere che l'impugnazione è stata estesa anche alle citate disposizioni, malgrado le stesse certamente esondino dagli argini tracciati dall'atto autorizzativo.

Di qui la fondatezza della eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa della resistente con riguardo alla impugnazione delle disposizioni contenute negli artt. 9, comma 2, 41 e 48, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017, per la corrispondenza che deve sussistere, relativamente alle norme censurate, tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso.

L'evidenziata inammissibilità del ricorso, per la pregiudizialità che la connota, non rende necessario approfondire il profilo della sopravvenuta modifica del censurato art. 48, comma 6, della legge regionale impugnata, apportata dall'art. 11, comma 22, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2017, n. 31 (Assestamento del bilancio per gli anni 2017-2019 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26).

3.– Sempre in via preliminare, va anche rimarcato che la delibera autorizzativa del Consiglio dei Ministri prospetta la violazione del secondo comma, lettere e) ed l), dell'art. 117 Cost., in ragione della ritenuta lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile.

3.1.– Il ricorso si allinea solo parzialmente all'atto autorizzativo.

In primo luogo, nell'atto di promovimento non viene prospettata alcuna censura in riferimento all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., evocando espressamente la lettera e) del medesimo secondo comma dell'articolo in questione, parametro riferito a tutte le questioni.

In termini di evidente eccentricità rispetto alla delibera di autorizzazione, nel ricorso si fa altresì riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., integrato dallo specifico richiamo all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (da qui: direttiva servizi); si adduce, altresì, la violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., limitatamente alla sola impugnazione dell'art. 49 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017.

Infine, in linea con l'argomentare complessivo dell'autorizzazione governativa, l'atto di promovimento individua le competenze legislative primarie della resistente, dettate dall'art. 4, numero 6) e numero 10), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), rispettivamente afferenti alle materie dell'industria e del commercio, nonché del turismo e dell'industria alberghiera, queste ultime due richiamate anche dal legislatore regionale (art. 1 della legge regionale impugnata) per legittimare l'adozione delle disposizioni censurate.

Al contempo, nel ricorso, viene puntualmente rimarcata la recessività di siffatte previsioni rispetto al limite, imposto dal primo periodo del citato art. 4 dello statuto speciale, inerente al necessario rispetto delle norme «fondamentali delle riforme economico-sociali», emanate dallo Stato nella materia della «tutela della concorrenza», cui risultano connesse, ad avviso del Governo ricorrente, le disposizioni censurate.

3.2.– I rilievi che precedono portano alla inammissibilità delle questioni prospettate con riferimento all'art. 117, commi primo e terzo, Cost.; parametri, questi, certamente estranei al contenuto, anche solo argomentativo, della delibera autorizzativa.

Sebbene la giurisprudenza costituzionale attribuisca alla difesa del ricorrente un'autonomia tecnica nella indicazione dei parametri di censura, riconoscendo ad essa il potere di integrare il tenore della autorizzazione (sentenza n. 39 del 2017), tale discrezionalità trova comunque « il suo limite nel perimetro delle ragioni espresse nella deliberazione a ricorrere poiché è evidente che non possono essere introdotte censure diverse o ulteriori rispetto a quelle indicate dall'organo politico» (così, da ultimo, sentenze n. 270 e n. 228 del 2017).

3.3.– Non è fondata, invece, l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa della resistente in ordine alla mancata evocazione dei parametri statuari nelle conclusioni del ricorso.

3.3.1.– È ben vero che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione) limita l'applicabilità alle Regioni a statuto speciale «dell'art. 117 Cost., nel testo introdotto da quest'ultima legge, alle parti in cui esso assicura forme di autonomia più ampie rispetto alle disposizioni statuarie.

Laddove venga sottoposta a censura di legittimità costituzionale una disposizione di legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio non può pertanto prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo Statuto speciale, tanto più se queste risultino astrattamente pertinenti all'oggetto del giudizio » (da ultimo, sentenza n. 52 del 2017).

Tuttavia la stessa giurisprudenza costituzionale ha precisato che siffatto requisito di ammissibilità va inteso nel senso che, dal contesto del ricorso, deve emergere l'esclusione della possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale, ritenendo sufficiente, ma necessaria, un'indicazione, sia pure sintetica al riguardo, in ordine all'estraneità della materia alla sfera di attribuzioni stabilita dallo stesso, nonché una pur non diffusamente argomentata evocazione dei limiti di competenza fissati da quest'ultimo (sentenze n. 142 del 2015 e n. 288 del 2013).

Nel caso in esame, per quanto prima evidenziato, il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, in coerenza con la delibera di autorizzazione, sotto questo profilo non può ritenersi sfornito degli elementi argomentativi minimi richiesti per valutarne positivamente l'ammissibilità.

Ne consegue l'infondatezza della relativa eccezione.

3.4.– Il ricorso, risulta, quindi, correttamente articolato rivendicando congiuntamente (sentenza n. 151 del 2015) sia la lesione del parametro statuario, in ragione dei limiti che lo stesso statuto detta rispetto all'espansione della competenza legislativa primaria della Regione autonoma; sia la conflittualità delle disposizioni impugnate rispetto al parametro di cui all'art. 117 Cost., ora delimitato, in ragione dei profili di inammissibilità già riscontrati, al solo secondo comma, lettera e), relativo alla «tutela della concorrenza».

4.– Definito il perimetro oggettivo della verifica ascritta a questa Corte, giova sottolineare che le disposizioni impugnate si inseriscono in un più ampio intervento normativo destinato a coinvolgere oggetti diversi, innovando le previgenti discipline della Regione autonoma in tema di demanio marittimo, idrico e stradale.

Per quel che qui immediatamente interessa, le norme censurate attengono primariamente al demanio marittimo regionale e, solo in minima parte, anche al demanio idrico; ed ineriscono al profilo della concessione in uso dei relativi beni demaniali.

4.1.– La legge impugnata introduce, in primo luogo, una apposita disciplina relativa alle funzioni amministrative inerenti al demanio marittimo della laguna di Marano-Grado, individuata in ragione di quanto previsto dall'art. 30, comma 2, della legge 5 marzo 1963, n. 366 (Nuove norme relative alle lagune di Venezia e di Marano-Grado). A tale ambito demaniale viene dedicato il Titolo II della legge de qua, cui si riferiscono, in particolare, gli impugnati artt. 7, 8 e 9, inseriti nel Capo afferente alle concessioni ed autorizzazioni e rispettivamente inerenti all'affidamento concessorio, ai criteri che devono guidare le procedure di aggiudicazione nonché alla durata dei titoli in questione.

4.2.– Sempre in tema di demanio marittimo, la legge in esame ha inoltre ampliato l'oggetto della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 novembre 2006, n. 22 (Norme in materia di demanio marittimo con finalità turistico-ricreativa e modifica alla legge regionale n. 16/2002 in materia di difesa del suolo e di demanio idrico), in origine chiamata a dettare la disciplina delle sole concessioni demaniali aventi finalità turistico-ricreativa relative ad ambiti demaniali estranei alla citata laguna di Marano-Grado (l'art. 1, comma 3, ne prevede, ancora oggi, l'espressa esclusione).

Innovando l'art. 1 della citata legge, la relativa disciplina normativa risulta oggi rivolta, con la precisazione territoriale sopra richiamata, a regolare tutte le concessioni in uso dei beni del demanio marittimo della Regione resistente.

4.3.– Infine, per quel che qui interessa, il Titolo IV della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017 introduce alcune disposizioni generali, indistintamente rivolte alla disciplina amministrativa dei beni demaniali.

Tra queste, rileva quella dettata dal censurato art. 49, con la quale si impone al concessionario subentrante il pagamento di un indennizzo in favore dell'uscente in caso di mancato rinnovo dei relativi titoli inerenti al demanio marittimo e idrico.

5.– Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugate sono tutte caratterizzate da una stretta correlazione funzionale con la materia della «tutela della concorrenza», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, da ritenersi applicabile in luogo di quelle primarie della Regione autonoma resistente, rivendicate dalla stessa a sostegno della legittima emanazione delle disposizioni impugate.

6.– La disciplina concernente il rilascio delle concessioni su beni demaniali investe, in via di principio, diversi ambiti materiali di spettanza sia statale che regionale.

6.1.– Si è già evidenziato che le norme censurate afferiscono alla disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di demanio idrico, trasferite alla Regione resistente, quanto al demanio marittimo, in attuazione dell'art. 7 del d.P.R. 15 gennaio 1987, n. 469 (Norme integrative di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia); quanto ai beni ricompresi nella laguna di Marano-Grado, in forza degli artt. 1, comma 2, e 2, comma 3, del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo); infine, quanto al demanio idrico, in virtù dell'art. 2 del citato d.lgs. n. 265 del 2001.

6.2.– Le norme impugate, nella comune opinione delle stesse parti in giudizio, intersecano anche competenze primarie ascritte alla Regione resistente in ragione di quanto previsto dall'art. 4, n. 10), dello statuto (in materia di turismo e industria alberghiera), espressamente richiamato dall'art. 1

della legge impugnata. Non sono poi estranee anche alla competenza, sempre primaria, prevista in materia di commercio (art. 4, n. 6 dello statuto), peraltro richiamata dallo stesso ricorrente.

6.3.– Tuttavia, laddove l'intervento legislativo riguardi l'affidamento in concessione del bene demaniale, le citate competenze regionali trovano un limite insuperabile in quella, esclusiva, ascritta allo Stato ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di «tutela della concorrenza».

I criteri e le modalità di affidamento delle concessioni inerenti al demanio marittimo (ex plurimis, sentenze n. 157 e n. 40 del 2017) e idrico (sentenze n. 117 del 2015, n. 114 del 2012 e n. 235 del 2011) devono, infatti, essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa dell'Unione comunitaria e nazionale; ambiti da ritenersi generalmente estranei alla possibilità di intervento legislativo delle Regioni per la natura trasversale che viene ascritta alla citata competenza legislativa statale (sentenza n. 30 del 2016).

6.4.– Diversamente da quanto ritenuto dalla difesa della resistente, l'autonomia speciale e la potenziale, concomitante, riconducibilità delle norme censurate anche alle citate ipotesi di competenza legislativa, anche primaria, della stessa, non impediscono, a monte, l'evocazione delle competenze statali, in ragione di quanto previsto dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

6.4.1.– Si tratta di competenze, quelle evocate dalla Regione autonoma a supporto della legittima approvazione delle disposizioni censurate, che, in forza di espressa previsione statutaria, trovano comunque un limite – per quel che qui immediatamente interessa, in ragione delle censure prospettate rimaste estranee ai già rilevati profili di inammissibilità – nel necessario rispetto delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali».

Limite, questo, come si è detto, puntualmente evocato dalla difesa statale, con specifico riferimento al disposto del primo periodo dell'art. 4 dello statuto speciale della resistente; e che, certamente, ricomprende le disposizioni che incidono sulla tutela della concorrenza, ancor di più considerando il legame che corre, in detta materia, tra l'ordinamento interno e quello derivato dal diritto dell'Unione europea, tanto da imporre un'imprescindibile uniformità territoriale di regolazione.

6.4.2.– Non a caso, sul tema in oggetto, assume un rilievo dirimente l'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), emanato in attuazione dell'art. 12 della già citata direttiva servizi; disposizione, quest'ultima, pacificamente attratta all'area della tutela della concorrenza, che trova applicazione in tema di affidamento in uso dei beni demaniali, come più volte affermato da questa Corte (sentenze n. 117 del 2015 e n. 171 del 2013) in riferimento al demanio marittimo ed a quello idrico, in linea, del resto, con quanto recentemente ribadito dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (sentenza 14 luglio 2016, nelle cause riunite C-458/14, Promoimpresa srl e C-67/15, Mario Melis e altri).

In particolare, il citato art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, ribadendo il contenuto della direttiva, impone – laddove l'attività sottesa all'affidamento in uso debba essere contingentata a causa della scarsità delle risorse naturali suscettibili di sfruttamento – procedure di evidenza pubblica per la scelta del concessionario, nonché una durata limitata del titolo assentito ed il divieto di norme volte ad avvantaggiare il concessionario uscente.

Indicazioni di principio, queste, che, per espressa e coerente indicazione resa dal medesimo legislatore, costituiscono «norme fondamentali di riforma economico-sociale» (ai sensi dell'art. 1, comma 3, del citato d.lgs.), così da limitare le competenze legislative anche primarie delle autonomie speciali in forza di previsioni statutarie omologhe a quella vigente nella Regione autonoma resistente.

6.4.3.– Ne consegue che il parametro costituzionale ritualmente evocato nel ricorso, quello afferente alla tutela della concorrenza, finisce per riempire di contenuti il limite statutario altrettanto prospettato a fondamento dell'impugnazione (sentenza n. 263 del 2016).

Nel disciplinare l'affidamento in concessione di detti beni demaniali, la legislazione regionale, anche se espressione di una correlata competenza primaria, è dunque destinata a cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» ogni qualvolta l'oggetto della regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente o sulla durata del rapporto, ove si incida sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali.

6.5.– Lo scrutinio di legittimità costituzionale impone, pertanto, di verificare se le norme impugnate, considerate in ragione della ratio, della finalità, dell'oggetto e del contenuto che le connota, hanno o meno invaso la competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

Non senza trascurare, tuttavia, che il riferimento alla detta materia non può ritenersi così pervasivo da impedire, aprioristicamente, ogni spazio di intervento alle Regioni nella materia che interessa (sentenza n. 98 del 2017); e che, in particolare, non sono in grado di arrecare l'addotto vulnus competenziale quelle norme che possano ritenersi dotate di una valenza pro-competitiva (sentenze n. 97 del 2014 e n. 288 del 2010).

7.– Alla luce delle superiori indicazioni di principio, può ora procedersi allo scrutinio delle singole questioni residue al giudizio di inammissibilità anticipato in precedenza con riguardo all'impugnazione proposta nei confronti degli artt. 9, comma 2, 41 e 48 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017.

8.– Prendendo le mosse dalla questione proposta nei confronti dell'art. 7 della legge impugnata, il comma 1 di esso prevede che «[i]l procedimento per l'affidamento in concessione di aree demaniali marittime, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e concorrenza, può essere avviato su istanza di parte o d'ufficio».

Lo stesso articolo dispone, inoltre, che, in linea di principio, le istanze di concessione sono pubblicate con le forme imposte dal comma 2, diversificate nei tempi e modi di pubblicazione avuto riguardo alle strutture dedicate alla nautica di diporto (comma 3).

Il comma 4 del detto articolo, limitatamente all'affidamento avviato su istanza di parte, dispone che « non sono soggette a pubblicazione le istanze di:

a) concessione per la realizzazione o il mantenimento di opere pubbliche, di pubblica utilità o destinate all'erogazione di pubblici servizi;

b) concessione per la realizzazione o il mantenimento di opere finalizzate al trasporto o all'erogazione di fonti energetiche;

c) autorizzazioni di cui all'articolo 5, commi 2 e 3;

d) concessione per la realizzazione di interventi di ripristino e protezione delle barene, degli argini o di pulizia dei canali;

e) concessione per l'utilizzo temporaneo dei beni del demanio marittimo regionale di cui all'articolo 9, comma 7;

f) concessione finalizzata allo svolgimento di esercitazioni o manifestazioni di protezione civile o alla prevenzione dell'incolumità pubblica o alla salvaguardia ambientale».

Gli ulteriori commi dell'articolo in questione ineriscono alla pubblicità delle istanze concorrenti aventi un oggetto diverso da quella in scadenza (comma 5); alla procedura di affidamento avviata dall'ufficio (comma 6); alla concessione in uso finalizzata alla realizzazione di

manifestazioni organizzate da enti pubblici o da associazioni senza scopo di lucro, per una durata massima di dieci giorni (comma 7).

8.1.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le deroghe all'onere di pubblicità previste dal comma 4 dell'impugnato art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017 non sarebbero in alcun modo giustificate.

Si porrebbero, dunque, in contrasto con i principi di matrice europea ribaditi dalla normativa statale in tema di trasparenza nelle procedure di assegnazione, violando la competenza statale in materia di «tutela della concorrenza».

8.2.– Il ricorso, anche con riferimento a siffatta questione, è inammissibile.

8.3.– In linea preliminare va segnalato che la censura è esclusivamente riferita alle disposizioni contenute nel comma 4 dell'articolo in esame.

L'oggetto della questione va dunque limitato solo a tale comma.

8.4.– Ciò premesso, non è revocabile in dubbio che il tema della pubblicità delle istanze che portano all'affidamento in concessione è immediatamente connesso ai profili della competizione concorrenziale, garantita, quanto alla scelta dell'affidatario, da una selezione aperta, pubblica e trasparente così come delineata, in via di principio, prima dalla direttiva servizi e poi dalla normativa interna di attuazione della stessa, già richiamata.

Tuttavia, per evocare la tutela della concorrenza, è necessario che l'affidamento riguardi un utilizzo del bene demaniale strettamente correlato ad iniziative economiche suscettibili di attivare la dinamica concorrenziale.

In mancanza, le relative disposizioni devono ritenersi estranee alla citata competenza statale, per rientrare nei campi regolatori coperti dalle competenze legislative ascritte alla Regione, più volte citate, prima tra tutte quella immediatamente inerente alla disciplina delle funzioni amministrative legate alla gestione dei beni del demanio marittimo (nel caso, quelli relativi alla laguna di Marano-Grado).

8.4.1.– Questa Corte ha più volte chiarito che «il ricorso in via principale deve contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale, giacché l'esigenza di un'adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali» (ex plurimis, sentenze n. 64 del 2016 e n. 82 del 2015).

8.4.2.– La censura in esame non si pone in linea con tali indicazioni.

Il ricorso, in parte qua, riposa esclusivamente sull'addotto legame che corre, in linea di principio, tra l'onere di pubblicità dell'istanza di concessione ed il profilo competitivo del libero accesso al mercato di riferimento, altrimenti pretermesso in mancanza della adeguata conoscibilità della prospettiva di affidamento in uso del bene demaniale.

Il ricorrente trascura, invece, integralmente di descrivere e precisare in che termini le deroghe previste dalla legge regionale impugnata inciderebbero sulla competitività imprenditoriale; e siffatta carenza di approfondimento assume ancor più rilievo ove si consideri, in linea con quanto prospettato dalla difesa della resistente, il portato letterale delle ipotesi prese in considerazione dalle disposizioni censurate, prima facie legate ad occupazioni del bene demaniale prive di rilievo economico o correlate ad attività di interesse pubblico, rispetto alle quali la selezione dell'affidatario è stata svolta in precedenza, nel rispetto delle regole di evidenza pubblica.

Di qui l'inammissibilità della questione riferita al comma 4 dell'art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017.

9.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha anche censurato l'intero disposto dell'art. 8 della legge regionale in esame.

9.1.– Il comma 1 di tale articolo prevede che « [i]n caso di pluralità di domande di concessione per l'utilizzo del bene demaniale la comparazione delle domande è fatta sulla base dei seguenti quattro principi:

- a) migliore utilizzo pubblico del bene demaniale;
- b) armonizzazione delle azioni sul territorio per uno sviluppo sostenibile;
- c) valutazione degli standard qualitativi dei servizi;
- d) misure migliorative della fruibilità e accessibilità per i soggetti diversamente abili».

Ai sensi del comma 2, in aggiunta ai predetti criteri, la Giunta regionale è chiamata ad individuare «preventivamente almeno uno dei seguenti principi che sono comunicati contestualmente all'invito a presentare istanze concorrenti:

- a) qualità degli impianti e manufatti, da valutarsi anche con riferimento al pregio architettonico;
- b) valorizzazione paesaggistico-ambientale;
- c) ricadute a favore del territorio e sviluppo occupazionale dell'area interessata;
- d) piano di manutenzione, conservazione e salvaguardia del bene demaniale;
- e) utilizzo di impianti e manufatti costruiti con pratiche eco-sostenibili;
- f) somministrazione di prodotti locali».

Il comma 3, infine, prevede che «le procedure, i termini, i criteri attuativi dei principi di cui ai commi 1 e 2, con riferimento agli utilizzi previsti all'articolo 4, comma 2, e le disposizioni per l'aggiudicazione delle concessioni sono individuati, anche ai fini di una valorizzazione dell'esperienza e della professionalità del concessionario, con regolamento da adottarsi, previo parere della competente Commissione consiliare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge».

9.2.– Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la norma è in contrasto con le indicazioni di principio contenute nella direttiva servizi: la procedura comparativa introdotta riposerebbe su criteri eccessivamente generici senza delineare un quadro sufficientemente chiaro né pro-concorrenziale.

Nel consentire, poi, che attraverso il regolamento attuativo, possano essere prese in considerazione e valorizzata l'esperienza e la professionalità del concessionario, la norma assegnerebbe alla fonte secondaria la possibilità di introdurre prescrizioni volte a favorire il concessionario uscente, creando discriminazioni tra i diversi operatori economici.

Le tematiche oggetto del rinvio alla fonte secondaria sarebbero, inoltre, troppo ampie e involgerebbero, comunque, campi coperti da disposizioni di rango primario, quali quelle dettate dal decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 494.

9.3.– Le censure non sono fondate.

9.3.1.– Giova precisare che il dato normativo di riferimento, sia nazionale che di matrice europea, non contiene indicazioni di dettaglio sui criteri che devono guidare la pubblica amministrazione nel selezionare i soggetti che competono per l'affidamento in uso del bene facente parte del demanio marittimo.

La direttiva servizi, all'art 12, primo comma, si limita ad imporre procedure di selezione improntate ad «imparzialità e trasparenza».

Il d.lgs. n. 59 del 2010, che ne costituisce attuazione, all'art. 16, comma 1, impone la predeterminazione dei criteri e la propalazione degli stessi in epoca antecedente l'affidamento; al comma 2 dello stesso articolo, dispone altresì che nel « fissare le regole della procedura di selezione le autorità competenti possono tenere conto di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario».

A sua volta, il codice della navigazione non contiene indicazioni precettive particolarmente dettagliate, imponendo la preferenza, tra più domande concorrenti, per quella che offre «maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione» e che a giudizio dell'amministrazione «risponda ad un più rilevante interesse pubblico» (art. 37). Il d.l. n. 400 del 1993, genericamente evocato in ricorso, non contiene, infine, argomenti in proposito.

Ciò, del resto, risponde ad una logica coerenza di sistema, se si considera che la definizione dei criteri dettagliati chiamati a guidare la selezione dei concorrenti all'affidamento rientra tra le competenze legislative demandate alle Regioni in esito al trasferimento delle funzioni amministrative legate al demanio marittimo e idrico nel rispetto dei principi di concorrenza.

E tanto legittima le conseguenti, diverse, discipline territoriali: l'interesse pubblico correlato all'utilizzo del bene demaniale ben può giustificare linee guida di selezione motivate dalle peculiarità di riferimento e dagli obiettivi di matrice collettiva che ciascuna realtà regionale, sulla base delle indicazioni di principio contenute nella legislazione statale di riferimento, può ritenere preminenti nel procedere alla scelta dei possibili utilizzatori.

9.3.2.– La relativa predisposizione normativa dei criteri, in sé, non invade, dunque, la competenza legata alla tutela della concorrenza. Semmai, è il contenuto dei criteri che, di caso in caso, può portare alla violazione addotta, ove siano fonte di discriminazioni e pongano in discussione la par condicio dei partecipanti.

Tuttavia, i criteri dettati dai primi due commi dell'articolo censurato non mettono in crisi il profilo della dinamica competitiva; né, del resto, la difesa erariale, segnala profili effettivi del vulnus prospettato.

9.3.3.– Anche il riferimento che il comma 3 dell'articolo in esame pone all'intervento integrativo demandato alla fonte regolamentare non merita di essere censurato, perché coerente con la tipica dinamica che intercorre tra fonte primaria e momenti regolatori di ulteriore dettaglio, rimessi alla normazione secondaria rispetto alle indicazioni offerte dalla prima.

E ciò vale anche con riferimento alla scelta, adottata dal legislatore regionale, di attribuire al regolamento il potere di introdurre, nell'attuare i principi di cui ai primi due commi dell'articolo censurato, parametri di valutazione diretti a valorizzare l'esperienza e la professionalità del concessionario.

La disposizione censurata, nel suo portato letterale, non fa riferimento al concessionario uscente; più genericamente, si riferisce al concessionario, il che lascia coerentemente pensare al soggetto chiamato all'affidamento in esito alla selezione.

Un tale riferimento, alla luce delle indicazioni di principio provenienti dalla direttiva servizi (e oggi dalla relativa normativa interna di attuazione) – poste a fondamento della modifica del comma 1 dell'art. 37 cod. nav., apportata dall'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre

2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2010, n. 25, nella parte in cui accordava al concessionario uscente una preferenza nella competizione con altri soggetti interessati all'affidamento in uso della relativa area demaniale – non può che essere letto in termini tali da dare rilievo all'esperienza genericamente maturata nel settore, prescindendo dalla specifica correlazione con il bene oggetto della concessione.

Una diversa interpretazione della norma primaria, erroneamente posta a fondamento dell'intervento regolamentare da adottare e che si risolve nell'introduzione di un ulteriore criterio valutativo diretto a favorire il concessionario uscente rispetto agli altri concorrenti dotati della medesima esperienza professionale, si porrebbe, infatti, in immediato conflitto con il disposto del comma 4 dell'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010 nella parte in cui, in attuazione della direttiva servizi e proprio al fine di evitare discriminazioni nel libero accesso al mercato di riferimento, impone il divieto di accordare «vantaggi al prestatore uscente» al momento del conferimento del titolo.

Così interpretata la disposizione in oggetto, ne consegue la non fondatezza della censura riferita alla stessa.

10.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato anche l'art. 9, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017, il quale, per le concessioni aventi finalità turistico-ricreative relative a beni che insistono nella laguna di Marano-Grado, fissa in quaranta anni il termine di durata massima del titolo.

10.1.– La disposizione censurata, ad avviso del ricorrente, si pone in contrasto con la disciplina statale che, all'art. 03, comma 4-bis, del citato d.l. n. 400 del 1993, fissa in una forbice tra i sei e i venti anni la durata per le concessioni aventi la medesima finalità; sarebbe altresì in conflitto con le indicazioni di principio emergenti dalla direttiva servizi e dal decreto legislativo che ha dato attuazione alla stessa.

Autorizzando una utilizzazione prolungata di una risorsa scarsa, la norma limiterebbe la concorrenza, rendendola recessiva rispetto alle esigenze di integrale ammortamento degli investimenti e alla piena remunerazione del capitale investito dal concessionario, sottese all'intervento normativo regionale impugnato.

10.2.– La questione è fondata.

Le indicazioni di disciplina derivanti dalla direttiva servizi (comma secondo dell'art. 12) e dalla norma di attuazione della stessa (ultimo comma dell'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010) impongono una durata limitata del titolo concessorio, in ragione dell'incidenza che il prolungarsi dell'affidamento assume sulle prospettive legate alle potenzialità di ingresso nel mercato di riferimento di altri potenziali operatori economici.

Di qui l'affermazione di questa Corte in forza della quale la disciplina inerente alla durata delle concessioni demaniali marittime è di esclusiva competenza legislativa dello Stato, in quanto immediatamente attinente alla materia della «tutela della concorrenza» ex art. 117, secondo comma, lettera e) (da ultimo, sentenza n. 40 del 2017).

Tale competenza, del resto, è stata esercitata dallo Stato con la previsione, contenuta nel comma 4-bis dell'art. 03 del d.l. n. 400 del 1993, così come introdotto dall'art. 1, comma 253, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)».

Disposizione, questa, con la quale è stato fissato, in modo uniforme per l'intero territorio nazionale, un termine di durata delle concessioni aventi finalità turistico-ricreative, quali quelle considerate dalla norma impugnata, nel massimo pari ad anni venti, palesemente diverso da quello, sempre nel massimo, previsto dalla legge regionale in esame.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, della legge regionale impugnata per la riscontrata violazione del limite della tutela della concorrenza.

11.– Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri ha anche impugnato l’art. 49 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017, esteso, in rubrica, in via generale, alle concessioni demaniali marittime e idriche di pertinenza della Regione resistente.

11.1.– Il comma 1, lettere a) e b), dell’articolo censurato prevede che il concessionario subentrante debba corrispondere all’uscente un indennizzo che tenga conto sia della quota parte degli investimenti non ammortizzati, sia del valore commisurato all’avviamento maturato in forza dell’attività imprenditoriale svolta utilizzando il bene concesso in uso.

Indennizzo, questo, che andrà «determinato dall’amministrazione concedente sulla base di una perizia asseverata, redatta da un professionista abilitato, nominato dal concessionario uscente a sue spese e sottoposta al parere di congruità del Comitato tecnico di valutazione di cui all’articolo 48» (comma 2); il cui valore, inoltre, dovrà essere «reso pubblico in occasione della indizione della procedura comparativa di selezione» (comma 3); e, infine, che costituirà l’oggetto di apposita fideiussione rilasciata da ogni partecipante alla procedura comparativa di selezione, a pena di esclusione dalla stessa (comma 4).

11.2.– Ad avviso del ricorrente, la disposizione avrebbe l’effetto di attribuire all’uscente un indebito vantaggio, così da determinare una restrizione della concorrenza, in aperto contrasto con le già richiamate indicazioni di principio derivanti dalla direttiva servizi e dalle norme di attuazione della stessa.

11.3.– La questione è fondata.

11.3.1.– La disposizione impugnata riproduce, nei suoi tratti essenziali, il contenuto di altra norma, approvata dalla Regione Toscana, recentemente scrutinata da questa Corte e ritenuta costituzionalmente illegittima (sentenza n. 157 del 2017), per la riscontrata violazione del parametro di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con valutazioni che possono essere certamente estese alla odierna verifica.

La difesa della Regione, nella consapevolezza dell’omologo contenuto delle due disposizioni, con la memoria depositata prima dell’udienza, ha eccepito l’inapplicabilità del citato parametro costituzionale in virtù di quanto previsto dall’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Eccezione, questa, come già anticipato, che deve ritenersi infondata in ragione del limite statutario alla competenza legislativa primaria puntualmente evocato nel ricorso del Governo insieme alla competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza».

11.3.2.– Piuttosto, va rimarcato che il pagamento dell’indennizzo previsto dalla norma censurata si lega sia alle aspettative patrimoniali del concessionario uscente all’esito della definizione del rapporto concessorio, sia agli obblighi che dovrà assumere il nuovo concessionario in conseguenza dell’avvenuto subentro.

Temi, questi, che non trovano regolamentazione nella disciplina legislativa statale di riferimento, contenuta nel codice della navigazione, in caso di ordinaria definizione del rapporto.

In particolare, in ordine al mancato rinnovo della concessione in essere, il codice della navigazione non assegna alcun rilievo alle componenti economico-aziendali dell’impresa del concessionario uscente e, in ogni caso, non prevede oneri destinati a gravare sul nuovo concessionario.

11.3.3.– Non diversamente dalla citata disposizione della Regione Toscana già dichiarata illegittima, anche quella oggetto della odierna impugnazione introduce, pertanto, evidenti novità nella regolamentazione delle situazioni patrimoniali conseguenti alla cessazione, per scadenza del termine, delle relative concessioni demaniali, differenziando la disciplina della Regione resistente da quella prevista per il resto del territorio nazionale.

Ne viene che, quali che siano le «giustificazioni addotte dalla Regione a sostegno della scelta normativa in esame, è di chiara evidenza che un siffatto obbligo influisce sensibilmente sulle prospettive di acquisizione della concessione, rappresentando una delle componenti del costo dell'affidamento.

La previsione dell'indennizzo incide infatti sulle possibilità di accesso al mercato di riferimento e sulla uniforme regolamentazione dello stesso, potendo costituire, per le imprese diverse dal concessionario uscente, un disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento» (sentenza n. 157 del 2017)

Di qui la ritenuta violazione del parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 9, comma 3, e 49 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale e demanio marittimo stradale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 28/2002 e 22/2006);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 2, e 41 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Augusto Antonio BARBERA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 maggio 2018.

Sentenza: 9 maggio 2018, n. 110

Materia: giurisdizione e norme processuali

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale ordinario di Pisa

Oggetto: articoli 10 e 11-bis della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», come modificata dalla legge della Regione Toscana 5 febbraio 2016, n. 9 (Riordino delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 70/2015, 82/2015 e 68/2011), e dell'art. 10, comma 3, della stessa legge regionale n. 22 del 2015.

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Con due distinte ordinanze pronunciate nel corso di giudizi civili, il Tribunale ordinario di Pisa solleva la questione d'illegittimità costituzionale delle disposizioni indicate in oggetto per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, nello specifico relativamente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione e norme processuali.

La Corte, per identità delle questioni sollevate, riunisce i giudizi.

Le disposizioni regionali ritenute in violazione della suddetta competenza concernono gli aspetti successivi relativi al trasferimento delle funzioni non fondamentali dalle Province alla Regione Toscana in attuazione dell'articolo 1, commi 89 e seguenti della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni).

L'articolo 10, comma 3, recita: "... sono esclusi dalla successione i procedimenti già avviati al momento del trasferimento delle funzioni. Le province e la città metropolitana concludono tali procedimenti, mantengono la titolarità dei rapporti attivi e passivi da essi generati, curano l'eventuale contenzioso e l'esecuzione delle sentenze che ad essi si riferiscono", l'articolo 11 bis, comma 5, recita: "restano comunque nella competenza della provincia e della Città metropolitana di Firenze le controversie, attinenti ai procedimenti, agli interventi, alle attività e ai rapporti di cui al comma 1, originate da fatti antecedenti alla data del 1° gennaio 2016, e l'esecuzione delle relative sentenze, con riferimento agli eventuali effetti di natura finanziaria da esse derivanti".

Secondo i giudici rimettenti le disposizioni sarebbero inoltre in contrasto con il disposto della legge statale di riferimento, articolo 1, comma 96, lettera c), che recita: "l'ente che subentra nella funzione succede anche nei rapporti attivi e passivi in corso, compreso il contenzioso".

La Corte richiamata la propria costante giurisprudenza (ex multis sentenza n. 81 del 2017), giudica fondate le censure avanzate in relazione al parametro invocato, assorbente di ogni altra questione, in quanto "gli organi legislativi regionali, nel disciplinare gli oggetti rientranti nelle loro competenze, anche di tipo esclusivo, debbono astenersi da qualsiasi interferenza in materia giurisdizionale e processuale"

Le disposizioni, di cui viene contestata l'illegittimità costituzionale, sono sì da contestualizzare nel processo di riordino relativo al trasferimento delle funzioni non fondamentali delle Province, ma non esauriscono la loro portata precettiva nell'aspetto sostanziale di tale vicenda, poiché si spingono a regolarne anche l'ulteriore profilo, innegabilmente processuale, che

attiene alla successione nelle controversie pendenti relative all'esercizio pregresso delle funzioni trasferite.

Per la Corte, infatti il disposto dell'articolo 1, comma 96, lettera c), sopra riportato, che configura una successione ex lege, non poteva essere in ogni caso ed in alcun modo essere cambiato dal legislatore regionale, in quanto ciò avrebbe comportato una *novazione della fonte e con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce comunque causa di illegittimità della norma regionale* (ex multis sentenza n. 40 del 2017) derivante non dal modo in cui la disposizione regionale ha disciplinato, ma dal fatto stesso di aver disciplinato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Enti locali - Funzioni non fondamentali già spettanti alle Province - Trasferimento di beni e successione nei rapporti attivi e passivi - Esclusione dalla successione dei procedimenti già avviati al momento del trasferimento - Esclusione del subentro regionale per le controversie in corso originate da fatti antecedenti al 1° gennaio 2016. - Legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014» - come modificata dalla legge della Regione Toscana 5 febbraio 2016, n. 9 (Riordino delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 70/2015, 82/2015 e 68/2011) - artt. 10, comma 3, e 11-bis, comma 5. - (T-180110) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.23 del 6-6-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 11-bis della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», come modificata dalla legge della Regione Toscana 5 febbraio 2016, n. 9 (Riordino delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 70/2015, 82/2015 e 68/2011), e dell'art. 10, comma 3, della stessa legge regionale n. 22 del 2015, promossi dal Tribunale ordinario di Pisa con ordinanze del 1° giugno 2016 e del 22 maggio 2017, iscritte rispettivamente al n. 234 del registro ordinanze 2016 e al n. 152 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2016 e n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione della Provincia di Pisa, nonché gli atti di intervento della Regione Toscana;

udito nella udienza pubblica del 9 maggio 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Silvia Salvini per la Provincia di Pisa e Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con le due ordinanze del Tribunale ordinario di Pisa di cui si è in narrativa detto – e che, per l'identità o connessione delle questioni sollevate, possono riunirsi per essere decise con unica

sentenza – è sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale la disposizione di cui all'art. 10, comma 3, della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni).

Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», come modificata dalla successiva legge della Regione Toscana 5 febbraio 2016, n. 9 (Riordino delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 70/2015, 82/2015 e 68/2011), con riferimento ai parametri di cui (complessivamente) agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), con riguardo sia alla materia «giurisdizione e norme processuali», sia alla materia «ordinamento civile», e lettera s), della Costituzione.

Solo la prima di tali ordinanze r.o. n. 234 del 2016) censura anche l'art. 11-bis, comma 5, della stessa legge regionale n. 22 del 2015, per contrasto con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), prima parte, e lettera s), Cost.

1.1.– La legge reg. Toscana n. 22 del 2015, poi modificata dalla legge regionale n. 9 del 2016, interviene a valle del trasferimento delle funzioni non fondamentali delle Province – allo Stato o alle Regioni «secondo le rispettive competenze» – attuato dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), sub commi da 85 a 95 del suo art. 1, e fa seguito all'Accordo in sede di Conferenza unificata (previsto dal comma 91 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014), intervenuto tra lo Stato e le Regioni l'11 settembre 2014.

Nella cornice di tale quadro normativo, la legge regionale in esame trasferisce, quindi, alla medesima Regione, con decorrenza dal 1° gennaio 2016, tra le altre funzioni non fondamentali, quelle, già spettanti alle Province, nelle materie della gestione dei rifiuti e della difesa del suolo e del demanio idrico, alle quali si riferiscono i provvedimenti adottati dalla Provincia di Pisa, oggetto di impugnazione nei giudizi a quibus, in relazione ai quali viene, appunto, in rilievo il quesito sulla legittimazione a resistere dell'uno o dell'altro ente.

1.2.– Le due disposizioni della legge regionale n. 22 del 2015, della cui legittimità costituzionale dubitano i rimettenti, rispettivamente stabiliscono che «sono esclusi dalla successione i procedimenti già avviati al momento del trasferimento delle funzioni.

Le province e la città metropolitana concludono tali procedimenti, mantengono la titolarità dei rapporti attivi e passivi da essi generati, curano l'eventuale contenzioso e l'esecuzione delle sentenze che ad essi si riferiscono» (art. 10, comma 3); e che «restano comunque nella competenza della provincia e della Città metropolitana di Firenze le controversie, attinenti ai procedimenti, agli interventi, alle attività e ai rapporti di cui al comma 1, originate da fatti antecedenti alla data del 1° gennaio 2016, e l'esecuzione delle relative sentenze, con riferimento agli eventuali effetti di natura finanziaria da esse derivanti» (art.11-bis, comma 5).

1.3.– Nella coincidente prospettazione dei giudici a quibus, entrambe le riferite disposizioni risulterebbero invasive della competenza statale esclusiva nella materia «giurisdizione e norme processuali», oltretutto (secondo l'ordinanza r.o. n. 152 del 2017) in quella dell'«ordinamento civile».

Dal che la denunciata loro illegittimità, per violazione dell'art. 117, primo comma, lettera l), Cost., illegittimità non superabile – sottolineano detti giudici – in via di «disapplicazione» delle norme stesse.

Ma, proprio in ragione di ciò, tali norme dispiegherebbero un «effetto diretto sull'applicabilità del comma 96 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014».

Il quale, viceversa, dispone (sub lettera c) che «l'ente che subentra nella funzione succede anche nei rapporti attivi e passivi in corso, compreso il contenzioso».

1.3.1.– Sia l'art. 10, comma 3, sia l'art. 11-bis, comma 5, della denunciata legge regionale violerebbero, inoltre, l'art. 3 Cost., «inteso come principio di ragionevolezza, quale corollario del

principio di uguaglianza, in quanto comporterebbero la conseguenza irragionevole ed incoerente di non consentire – diversamente da quanto accade nelle altre regioni – il subentro della Regione Toscana nelle controversie in corso» (così, testualmente, l'ordinanza r.o. n. 234 del 2016).

1.3.2.– Il solo art. 10, comma 3, della legge regionale n. 22 del 2015 contrasterebbe poi (secondo l'ordinanza n. 152 del 2017) anche con l'art. 97 Cost., «in quanto tutto il personale della Provincia che si occupava delle funzioni non fondamentali ora trasferite è transitato nei ruoli regionali, come alla Regione sono stati trasferiti i fascicoli relativi, con la conseguenza che la Provincia di Pisa non dispone più del personale necessario per lo svolgimento dei procedimenti pendenti, e non ha più la disponibilità materiale dei fascicoli, e tuttavia deve occuparsi del contenzioso pendente».

2.– Va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione Toscana relativamente alle questioni sollevate con l'ordinanza n. 234 del 2016.

Al fine del decidere in punto di individuazione dell'ente legittimato a resistere nel processo principale, non verrebbero, infatti, in rilievo, secondo la difesa della Regione, i censurati artt. 10 e 11-bis della legge regionale n. 22 del 2015, poiché una tale legittimazione farebbe capo senz'altro alla Provincia, che ha applicato la sanzione amministrativa, avverso cui è stata proposta opposizione, nel 2015, in data quindi antecedente a quella (1° gennaio 2016) in cui essa Regione è subentrata nella titolarità e nell'esercizio della funzione cui quella sanzione è connessa.

2.1.– L'eccezione non è suscettibile di accoglimento.

Non è esatto che l'esercizio della funzione da parte dell'autorità si “esaurisca” – come sostenuto dalla Regione – «nel momento in cui è stata emessa l'ordinanza ingiunzione».

Per effetto dell'intervenuta impugnazione di tale ordinanza nel giudizio a quo, il procedimento volto ad ottenere il pagamento della correlativa sanzione è evidentemente tuttora «in corso», per cui, ai sensi del comma 96 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, in esso dovrebbe “succedere” l'ente id est la Regione che subentra nella funzione alla quale il rapporto sanzionatorio si riferisce.

Una tale successione è, però, impedita dalle disposizioni regionali censurate che, viceversa, la escludono con riferimento ai procedimenti, come nella specie, «già avviati» ovvero originati da «fatti antecedenti alla data del 1° gennaio 2016».

Da qui, dunque, la rilevanza della questione, che la Regione a torto contesta.

3.– Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10, comma 3, e 11-bis, comma 5, della legge regionale in esame sono entrambe fondate, in riferimento al parametro di cui all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., per il profilo della invasione della sfera di competenza esclusiva statale nella materia «giurisdizione e norme processuali», restando assorbita ogni altra censura.

3.1.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, anche in base alla riserva di legge statale stabilita dall'art. 108, primo comma, Cost., gli organi legislativi regionali, nel disciplinare gli oggetti rientranti nelle loro competenze, anche di tipo esclusivo, debbono astenersi da qualsiasi interferenza in materia giurisdizionale e processuale (sentenze n. 81 del 2017, n. 299 del 2010, n. 25 del 2007, n. 133 del 1998, n. 154 del 1995, n. 303 del 1994, n. 113 del 1993, n. 505 del 1991, n. 203 del 1987, n. 72 del 1977).

3.2.– Le disposizioni censurate attengono bensì alla vicenda del “riordino” e trasferimento delle funzioni non fondamentali delle Province – demandato (allo Stato o) alle Regioni «secondo le rispettive competenze» dai commi 89 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, ma non esauriscono la loro portata precettiva nell'aspetto sostanziale di tale vicenda, poiché si spingono a regolarne anche l'ulteriore profilo, innegabilmente processuale, che attiene alla successione nelle controversie pendenti relative all'esercizio pregresso delle funzioni trasferite.

Dal che, per ciò stesso, lo sconfinamento delle disposizioni regionali in questione in ambito di materia di esclusiva competenza dello Stato, quale quello, appunto, delle «norme processuali», di cui alla lettera l) dell'art. 117, secondo comma, Cost.

3.3.– Sostiene, in contrario, la Regione Toscana che gli artt. 10 e 11-bis della propria legge n. 22 del 2015 – nell'escludere dalla successione i «procedimenti già avviati» e «l'eventuale contenzioso» in corso al momento del trasferimento (ad essa ricorrente) delle funzioni provinciali oggetto del riordino ex lege n. 56 del 2014 – si siano limitati ad esplicitare una regola implicita nella stessa legge del 2014, in coerenza con il carattere di successione a titolo particolare, e non in universum ius, del fenomeno di che trattasi, legato ad un trasferimento di funzioni che prescinde dall'estinzione dell'ente precedente titolare delle stesse.

Ciò che sarebbe quindi riconducibile al paradigma dell'art. 111 del codice di procedura civile, per il quale, salvo intervento o chiamata in causa dell'ente subentrante, il processo prosegue tra le parti originarie.

3.3.1.– La tesi della Regione è già, di per sé, errata nella sua duplice premessa ermeneutica.

Per un verso, infatti, l'inclusione dei «rapporti attivi e passivi in corso, compreso il contenzioso», tra quelli oggetto del trasferimento – testualmente disposta dall'art. 1, comma 96, della legge n. 56 del 2014 – non è riconducibile al paradigma dell'art. 111 cod. proc. civ., prefigurando una ipotesi, invece, di successione ex lege, disciplinata in via autonoma, con specifico riferimento al riordino delle funzioni delle Province. Per altro verso, la riferibilità alle Province degli «effetti di natura finanziaria» derivanti dalle sentenze che concludono le controversie pendenti (art. 11-bis della legge reg. Toscana n. 22 del 2015), viola anche il disposto dell'art. 111 cod. proc. civ., a tenore del quale «la sentenza spiega sempre i suoi effetti anche contro il successore a titolo particolare».

Ma, a prescindere dalla conformità o difformità della legge regionale alla legge statale, è decisivo il rilievo che la novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce comunque causa di illegittimità della norma regionale (ex plurimis, sentenze n. 40 del 2017, n. 234 e n. 195 del 2015, n. 35 del 2011 e n. 26 del 2005).

3.4.– Entrambe le disposizioni scrutinate sono, pertanto, costituzionalmente illegittime.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 10, comma 3, e 11-bis, comma 5, della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», come modificata dalla successiva legge della Regione Toscana 5 febbraio 2016, n. 9 (Riordino delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze.

Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 70/2015, 82/2015 e 68/2011).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Mario Rosario MORELLI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 maggio 2018.

Sentenza: 10 aprile 2018, n. 113

Materia: Usi civici

Parametri invocati: artt. 3, 9, 117, secondo comma, lettere l) e s), e 118 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana

Oggetto: art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche».

Esito: fondatezza del ricorso

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il commissario per la liquidazione degli usi civici premette di avere avviato d'ufficio – su sollecitazione di due consiglieri dell'Università agraria di Valmontone – un processo per l'azione di accertamento della qualitas di un terreno con annesso magazzino, sito in Valmontone e promesso in vendita a una società privata dalla medesima associazione agraria.

Quest'ultima si era avvalsa della facoltà, concessa dall'art. 8 della legge reg. Lazio n. 1 del 1986 (così come modificato, da ultimo, dall'art. 8 della legge reg. Lazio n. 6 del 2005) di alienare detti terreni di proprietà collettiva di uso civico.

Nelle more del giudizio, il Comune di Valmontone aveva rilasciato il permesso di costruire in sanatoria, determinando, secondo quanto previsto dalla norma impugnata, la sclassificazione e la conseguente alienabilità dell'area.

La disposizione impugnata stabilisce che «1. I comuni, le frazioni di comuni, le università e le associazioni agrarie comunque denominate possono alienare i terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti dagli stessi:

a) agli occupatori, se già edificati;

b) con le procedure di asta pubblica, se divenuti edificabili. 2. L'alienazione di cui al comma 1, lettera a), può essere effettuata a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria di abusi edilizi.

Eventuali successioni nel possesso della costruzione non pregiudicano la possibilità di richiedere o di ottenere l'alienazione ai sensi del presente articolo, che è in ogni caso rilasciata a favore del titolare della costruzione.

L'alienazione deve interessare il suolo su cui insistono le costruzioni e le relative superfici di pertinenza fino ad una estensione massima corrispondente alla superficie del lotto minimo imposto dallo strumento urbanistico vigente per la zona in cui ricade il terreno da alienare.

La superficie agricola occupata dal richiedente ed eccedente il lotto da alienare deve comunque essere sistemata nei termini e nei modi previsti dalla normativa vigente in materia di usi civici. 3.

Per i terreni di cui al comma 1, lettera b), gli enti possono, prima di procedere alla pubblica asta, attribuire la proprietà di singoli lotti a coloro che detengono gli stessi a qualsiasi titolo e che ne fanno domanda sulla base del prezzo di stima, a condizione che l'assegnatario si obblighi a destinare il lotto all'edificazione della prima casa, ovvero all'edificazione di manufatti artigianali necessari per lo svolgimento della propria attività. 4.

Non possono essere comunque alienati i terreni di proprietà collettiva di uso civico ricadenti in aree sottoposte a vincoli paesistici diversi da quello di uso civico. 5.

Ai fini della determinazione del valore, gli enti di cui al comma 1 si avvalgono dei propri uffici tecnici o possono nominare tecnici iscritti all'albo regionale dei periti, degli istruttori e dei delegati tecnici. 6.

Qualora, successivamente all'acquisto di un terreno, effettuato con contratto di compravendita registrato e trascritto, sopravvenga l'accertamento dell'appartenenza del terreno medesimo alle categorie di cui all'articolo 39, comma 2, del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, concernente il regolamento di esecuzione della legge sul riordino degli usi civici, e si tratti di costruzione destinata a prima casa già eseguita o da eseguire, l'acquirente ha facoltà di consolidare l'acquisto a titolo oneroso.

La richiesta dell'acquirente deve essere corredata della copia dell'atto di compravendita e dell'eventuale provvedimento di concessione edilizia.

Ricevuta la richiesta, l'ente interessato, con deliberazione motivata soggetta ad approvazione della Regione, stabilisce, a titolo conciliativo, una somma che deve essere ridotta fino all'ottanta per cento del valore del terreno. 7. L'agevolazione di cui al comma 6 si applica altresì quando si tratti:

a) di costruzioni od impianti destinati ad attività artigianali di superficie complessiva inferiore a 1.500 metri quadrati;

b) di costruzioni od impianti destinati ad attività di commercio di superficie di vendita inferiore a 1.500 metri quadrati, per i comuni con popolazione residente inferiore ai 10.000 abitanti;

c) di costruzioni o di impianti destinati ad attività turistico-ricettive ed agrituristiche di superficie complessiva inferiore a 2.000 metri quadrati, e di superficie complessiva inferiore a 2 ettari per le strutture ricettive all'aria aperta e per gli impianti sportivi. 8.

A richiesta dell'interessato il prezzo di alienazione può essere rateizzato in cinque annualità con l'applicazione dell'interesse annuo al tasso legale vigente».

La Corte ritiene la questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), fondata.

Difatti l'ordinamento civile si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti interprivati.

La materia dell'ordinamento civile, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di disciplina civilistica (ex plurimis, sentenze n. 123 del 2010, n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001).

La disposizione censurata, nel disporre la descritta alienabilità, introduce una limitazione ai diritti condominiali degli utenti non prevista dalla normativa statale in materia, assegnando alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti patrimoniali con l'università agraria un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello specifico previsto dalle norme civilistiche e processuali altrimenti applicabile (sentenza n. 25 del 2007).

La norma regionale censurata opera, dunque, nell'ambito della materia dell'«ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e ne va di conseguenza dichiarata l'illegittimità costituzionale (sentenza n. 123 del 2010).

La Corte sottolinea che l'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977, che ha trasferito alle Regioni soltanto le funzioni amministrative in materia di usi civici, non ha mai consentito alla Regione – e non consente oggi, nel mutato contesto del Titolo V della Parte II della Costituzione – di invadere, con norma legislativa, la disciplina dei diritti, estinguendoli, modificandoli o alienandoli.

Un bene gravato da uso civico non può essere, infatti, oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928 per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, «che lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto.

L'incomerciabilità derivante da tale regime comporta che la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione» (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792).

Corollario di quanto detto è che il contratto derivante da questa procedura *contra legem* «con il quale il comune o l'Associazione agraria alieni un terreno incluso nel Demanio di uso civico, è affetto da nullità, per impossibilità giuridica dell'oggetto, [quando non siano state rispettate] le previsioni della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (e del relativo regolamento approvato con R.D. 26 febbraio 1928, n. 332)» (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 22 novembre 1990, n. 11265).

Anche la questione sollevata in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, è ritenuta fondata dalla Corte.

La medesima ha avuto modo più volte di sottolineare come i profondi mutamenti intervenuti nel secondo dopoguerra abbiano inciso sul profilo economico dell'esercizio degli usi civici, mettendo in ombra tale aspetto, ma a un tempo evidenziandone la rilevanza quanto ad altri profili e in particolare a quello ambientale.

Tale rilevanza strategica «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» (sentenza n. 210 del 2014).

Si è andato in tal modo delineando un forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente e con la pianificazione paesistica e territoriale, cosicché allo stato coesistono due ambiti di competenza, quella esclusiva dello Stato in materia ambientale e paesaggistica e quella regionale in tema di pianificazione del territorio.

La 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 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

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).

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)» (sentenza n. 210 del 2014).

Vi sono inoltre aspetti di indefettibile sovrapposizione funzionale e strutturale tra la tutela paesistico-ambientale e quella dominicale dei beni di uso civico.

Il fatto che le peculiari tipologie d'utilizzo dei beni d'uso civico e il relativo regime giuridico siano stati riconosciuti dal legislatore in materia ambientale come meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che avevano favorito la conservazione incontaminata di questi patrimoni collettivi, determina un meccanismo di garanzia integrato e reciproco per cui l'utilizzazione non intensiva del patrimonio civico e il regime di imprescrittibilità e inalienabilità sono contemporaneamente causa ed effetto della peculiare fattispecie che il legislatore ambientale intende preservare, precludendo soluzioni che sottraggano tale patrimonio alla sua naturale vocazione.

Ne consegue che «il riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall'altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione – salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali – devono essere compatibili con l'interesse generale della comunità che ne è titolare» (sentenza n. 103 del 2017).

I descritti vincoli valgono anche per i condomini e per l'ente esponenziale della collettività cui questi ultimi appartengono.

Si realizza così una disciplina complessa per cui il condominio costituisce elemento necessario per la conservazione dei beni ambientali ma i poteri dei condomini e dell'ente che li rappresenta – come l'Università agraria nel caso in esame – non possono trasmodare oltre il peculiare regime civilistico di tali beni ed entrare così in contrasto con la tutela ambientale.

In definitiva, con riguardo alla fattispecie in esame, né il Comune (rilasciando il permesso in sanatoria), né l'Università agraria (alienando l'immobile) possono disporre in difformità dei principi del diritto condominiale anche perché, come detto, esso è consustanziale alla tutela ambientale stessa.

In ragione della suddetta violazione dei plurimi parametri costituzionali e del rapporto di stretta concatenazione oggettiva e funzionale dei diversi commi che lo compongono, l'art. 8 della legge reg. Lazio n. 6 del 2005 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella sua interezza.

Usi civici - Terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti da Comuni, frazioni di Comuni, Università e associazioni agrarie - Possibilità, se già edificati, di alienazione agli occupatori ad un prezzo per essi particolarmente vantaggioso, a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate. - Legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), art. 8, come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche». - (T-180113) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.23 del 6-6-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge

regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche», promosso dal Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana con ordinanza del 3 ottobre 2017, nel procedimento vertente tra M. C. e altro e l'Università agraria di Valmontone e altra, iscritta al n. 169 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione di M. C. e altro;

udito nella udienza pubblica del 10 aprile 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Vincenzo Cerulli Irelli, Edoardo Di Giovanni e Maria Athena Lorizio per M. C. e altro.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 9, 117, secondo comma, lettere l) e s), e 118 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche».

Il giudice a quo premette di avere avviato d'ufficio – su sollecitazione di due consiglieri dell'Università agraria di Valmontone – un processo per l'azione di accertamento della qualitas di un terreno con annesso magazzino, sito in Valmontone e promesso in vendita a una società privata dalla medesima associazione agraria.

Quest'ultima si era avvalsa della facoltà, concessa dall'art. 8 della legge reg. Lazio n. 1 del 1986 (così come modificato, da ultimo, dall'art. 8 della legge reg. Lazio n. 6 del 2005) di alienare detti terreni di proprietà collettiva di uso civico.

Nelle more del giudizio, il Comune di Valmontone aveva rilasciato il permesso di costruire in sanatoria, determinando, secondo quanto previsto dalla norma impugnata, la sclassificazione e la conseguente alienabilità dell'area.

L'art. 8 stabilisce, difatti, che «1. I comuni, le frazioni di comuni, le università e le associazioni agrarie comunque denominate possono alienare i terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti dagli stessi:

- a) agli occupatori, se già edificati;
- b) con le procedure di asta pubblica, se divenuti edificabili. 2.

L'alienazione di cui al comma 1, lettera a), può essere effettuata a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria di abusi edilizi. Eventuali successioni nel possesso della costruzione

non pregiudicano la possibilità di richiedere o di ottenere l'alienazione ai sensi del presente articolo, che è in ogni caso rilasciata a favore del titolare della costruzione.

L'alienazione deve interessare il suolo su cui insistono le costruzioni e le relative superfici di pertinenza fino ad una estensione massima corrispondente alla superficie del lotto minimo imposto dallo strumento urbanistico vigente per la zona in cui ricade il terreno da alienare.

La superficie agricola occupata dal richiedente ed eccedente il lotto da alienare deve comunque essere sistemata nei termini e nei modi previsti dalla normativa vigente in materia di usi civici. 3.

Per i terreni di cui al comma 1, lettera b), gli enti possono, prima di procedere alla pubblica asta, attribuire la proprietà di singoli lotti a coloro che detengono gli stessi a qualsiasi titolo e che ne fanno domanda sulla base del prezzo di stima, a condizione che l'assegnatario si obblighi a destinare il lotto all'edificazione della prima casa, ovvero all'edificazione di manufatti artigianali necessari per lo svolgimento della propria attività. 4.

Non possono essere comunque alienati i terreni di proprietà collettiva di uso civico ricadenti in aree sottoposte a vincoli paesistici diversi da quello di uso civico. 5.

Ai fini della determinazione del valore, gli enti di cui al comma 1 si avvalgono dei propri uffici tecnici o possono nominare tecnici iscritti all'albo regionale dei periti, degli istruttori e dei delegati tecnici. 6.

Qualora, successivamente all'acquisto di un terreno, effettuato con contratto di compravendita registrato e trascritto, sopravvenga l'accertamento dell'appartenenza del terreno medesimo alle categorie di cui all'articolo 39, comma 2, del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, concernente il regolamento di esecuzione della legge sul riordino degli usi civici, e si tratti di costruzione destinata a prima casa già eseguita o da eseguire, l'acquirente ha facoltà di consolidare l'acquisto a titolo oneroso.

La richiesta dell'acquirente deve essere corredata della copia dell'atto di compravendita e dell'eventuale provvedimento di concessione edilizia.

Ricevuta la richiesta, l'ente interessato, con deliberazione motivata soggetta ad approvazione della Regione, stabilisce, a titolo conciliativo, una somma che deve essere ridotta fino all'ottanta per cento del valore del terreno. 7.

L'agevolazione di cui al comma 6 si applica altresì quando si tratti:

a) di costruzioni od impianti destinati ad attività artigianali di superficie complessiva inferiore a 1.500 metri quadrati;

b) di costruzioni od impianti destinati ad attività di commercio di superficie di vendita inferiore a 1.500 metri quadrati, per i comuni con popolazione residente inferiore ai 10.000 abitanti;

c) di costruzioni o di impianti destinati ad attività turistico-ricettive ed agrituristiche di superficie complessiva inferiore a 2.000 metri quadrati, e di superficie complessiva inferiore a 2 ettari per le strutture ricettive all'aria aperta e per gli impianti sportivi. 8.

A richiesta dell'interessato il prezzo di alienazione può essere rateizzato in cinque annualità con l'applicazione dell'interesse annuo al tasso legale vigente».

Il rimettente, dopo aver precisato che non è necessario «svolgere alcuna attività istruttoria essendo pacifici i fatti di causa e l'originaria presenza degli usi civici tanto che la causa, sull'accordo delle parti, veniva trattenuta in decisione» e che la norma avrebbe determinato l'automatica sclassificazione dei beni civici – ciò comportando che l'accertamento giudiziale dovrebbe limitarsi alla presa d'atto dell'avvenuta trasformazione del bene demaniale in allodiale, con conseguente estinzione ex lege dei «diritti di uso civico gravanti sui terreni oggetto di causa» – ritiene che la norma impugnata contrasti, tra gli altri, con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dettando norme in ambito di competenza esclusiva dello Stato.

In buona sostanza, la sdemanializzazione dei beni collettivi deriverebbe direttamente dalla legge regionale denunciata mentre, sotto il profilo civilistico, la materia degli usi civici sarebbe disciplinata (in regime di specialità rispetto al codice civile) da norme statali, quali la legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), e il 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).

Alle Regioni sarebbero state trasferite, per effetto del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici), e del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), le sole funzioni amministrative, sicché la Regione Lazio non avrebbe mai potuto invadere la competenza legislativa dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e – per di più, come nella fattispecie in esame – compiere tale invasione in contrasto con la legislazione statale già esistente.

Inoltre, le ipotesi di alienazione e legittimazione non potrebbero mai essere adottate interrompendo «la continuità del patrimonio collettivo altrimenti ne verrebbe compromessa la fruibilità nel suo complesso.

Nel caso di specie tale esigenza non è in alcun modo tutelata».

La Regione avrebbe poi operato detta sclassificazione in contrasto anche con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto consentirebbe «all'autore di un illecito (nella maggioranza dei casi di rilievo penale) di divenire proprietario del bene che ha manomesso con pari danno per la collettività».

Al contrario, il principio civilistico dell'accessione sarebbe rinvenibile nell'art. 934 del codice civile, ai sensi del quale qualsiasi costruzione od opera esistente sopra o sotto il suolo appartiene al proprietario di questo.

L'art. 31 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), stabilirebbe, a sua volta, che nel caso di illeciti edilizi, qualora il proprietario non adempia all'ordine di demolizione, si determini l'acquisizione gratuita al patrimonio del Comune del bene e dell'area di sedime, nonché di quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive.

Secondo la norma impugnata, il trasgressore che ha eseguito l'opera su beni gravati da uso civico e sottoposti a vincolo ambientale sarebbe, al contrario, “premiato”, consentendogli l'acquisizione a prezzi modici dell'area di sedime, in contrasto con le previsioni della normativa statale, configurandosi così una ipotesi di “accessione invertita”.

Verrebbe quindi configurata un'ipotesi in cui un atto illecito (spesso costituente reato) produrrebbe la trasformazione del demanio in allodio.

Il giudice rimettente censura poi la norma in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 142 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), che dichiara – alla lettera h) – di interesse paesaggistico, tra le altre, «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici».

Viene all'uopo richiamata la giurisprudenza di questa Corte in tema di valorizzazione ambientale attraverso la tutela e la conservazione dei beni collettivi.

Il giudice rimettente prospetta infine il contrasto con l'art. 118 Cost. per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione, «stante la connessione indissolubile tra materie di diversa attribuzione anche alla luce della sentenza n. 210 del 2014».

Si sono costituiti i consiglieri dell'Università agraria M.C. e G.V., parti del giudizio a quo, chiedendo l'accoglimento della questione e insistendo, innanzitutto, nella deduzione della violazione degli artt. 3, 9, 117, secondo comma, lettere l) e s), e 118 Cost. Stante la qualificazione

dei beni di uso civico come beni di interesse paesaggistico ai sensi dell'art. 142, lettera h), del d.lgs. n. 42 del 2004, l'alienazione consentita dalla legge regionale sarebbe difatti ammessa per ipotesi differenti da quelle previste dalla legge statale, alla quale è comunque riservata la potestà legislativa in materia (sono citate le sentenze n. 103 del 2017, n. 310 del 2006, n. 345 del 1997, n. 46 del 1995 e l'ordinanza n. 316 del 1998). Sotto altro profilo, l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Lazio deriverebbe dal fatto che il valore del fondo gravato dagli usi civici dovrebbe tener conto anche dell'incremento di valore prodotto dalla destinazione edificatoria sopravvenuta, come già affermato nella sentenza n. 83 del 1996 di questa Corte.

Infine, secondo le parti private, la materia di competenza concorrente «agricoltura e foreste», di cui al previgente art. 117 Cost. – del quale costituiva attuazione l'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977 – non potrebbe ricomprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre, siano esse di pertinenza pubblica, collettiva o privata.

Ne deriverebbe l'ascrivibilità della disposizione impugnata alla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato e l'illegittima invasione di detto ambito materiale da parte della Regione.

2.– Questa Corte non ignora che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuta la legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), la quale – senza abrogare o modificare le norme che qui rilevano – ha introdotto alcune novità in materia di usi civici e domini collettivi.

In particolare, detta legge ha ribadito, ancor più enfatizzandoli, i capisaldi della tutela dei beni civici fondati sui principi di indisponibilità, imprescrittibilità e inusucapibilità.

Stabilisce infatti l'art. 3, comma 3, che: «il regime giuridico dei beni collettivi resta quello della inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale»; inoltre il successivo comma 6 ribadisce che il vincolo paesaggistico gravante ex lege sui beni civici, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 42 del 2004, «garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio».

Ne discende che, per quanto riguarda la fattispecie in esame, non è stato modificato il procedimento di sclassificazione e mutamento di destinazione contemplato dalle richiamate disposizioni dello scorso secolo.

Pertanto non occorre restituire gli atti al giudice a quo per un nuovo esame della questione alla luce della normativa sopravvenuta, che non potrebbe comunque incidere sulla preesistenza dei diritti condominiali rivendicati dai membri dell'Università agraria di Valmontone.

3.– Il giudizio a quo trova il suo fondamento nell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, il quale – per quanto qui interessa – stabilisce che «i commissari procederanno, su istanza degli interessati od anche di ufficio, all'accertamento ed alla rivendica delle terre.

I commissari decideranno tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro affidate».

Tale norma è stata sin dall'origine intesa come attributiva di un potere di impulso d'ufficio per l'esercizio della giurisdizione che, prima del trasferimento delle funzioni amministrative, era incidentale, perché sorgeva in occasione dello svolgimento delle funzioni amministrative e a esse era direttamente collegato.

La disposizione, concepita quando il Commissario assommava in sé sia poteri amministrativi che giurisdizionali, è stata più volte oggetto di questioni di legittimità costituzionale a seguito del trasferimento delle funzioni amministrative commissariali.

In particolare, si pose il problema, in relazione ai principi della domanda e della terzietà del giudice, della permanenza o meno di tale potere d'impulso d'ufficio conferito al Commissario dalla

citata norma, proprio in quanto devolveva nelle mani di uno stesso giudice sia l'impulso processuale che le funzioni giudicanti.

Un breve excursus su tali profili induce a richiamare, in particolare, le sentenze n. 345 del 1997, n. 46 del 1995 e n. 133 del 1993.

Questa Corte ha evidenziato che la giurisdizione ufficiosa in via principale riceve nuova autonomia giustificazione dall'interesse della collettività nazionale alla conservazione dell'ambiente, per la cui tutela le zone gravate da usi civici sono sottoposte al vincolo paesaggistico (sentenza n. 133 del 1993).

Tale argomento è stato, in seguito, ripreso e posto alla base della declaratoria di illegittimità costituzionale del menzionato art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927 «nella parte in cui non consente la permanenza del potere del Commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione, pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo» (sentenza n. 46 del 1995).

La Corte ha infatti scelto di salvaguardare il potere di iniziativa processuale dei Commissari «in attesa del riordino generale della materia», preannunciato dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491 (Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale), sulla base della consapevolezza che «le funzioni di impulso processuale da parte del giudice si possono giustificare eccezionalmente, purché transitoriamente, in vista di una nuova disciplina improntata al principio della terzietà del giudice» (sentenza n. 345 del 1997).

Nella citata sentenza n. 345 del 1997 ha quindi ribadito tali argomentazioni, «nell'attesa che il legislatore riordini l'intera materia, pure con riguardo ai profili ordinamentali testé menzionati».

Il menzionato art. 5 della legge n. 491 del 1993 è stato, tuttavia, abrogato dall'art. 1 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale), e, d'altro canto, più recentemente, con ordinanza n. 21 del 2014, questa Corte, nuovamente investita della legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, ha ritenuto che il novellato art. 111 Cost. non costituisca un nuovo parametro costituzionale idoneo al superamento del criterio di "legittimità provvisoria" della norma in esame, adottato dalla sentenza n. 46 del 1995.

Ferma restando la richiamata giurisprudenza di questa Corte in tema di poteri d'ufficio del Commissario, nel caso in esame l'azione di quest'ultimo sembra riconducibile all'ipotesi di impulso «su istanza degli interessati» di cui all'art. 29 della legge n. 1766 del 1927.

Tale disposizione, prevedendo che «i commissari procederanno, su istanza degli interessati od anche d'ufficio», contempla sostanzialmente due fattispecie: la seconda riconducibile a una giurisdizione di tipo obiettivo, la prima fondata sulla rivendicazione della tutela condominiale da parte dei singoli utenti.

Nel giudizio a quo gli istanti rivestono la qualifica di amministratori dell'Università agraria di Valmontone e, in quanto tali, sono anche "utenti-condomini" della proprietà collettiva di cui reclamano, anche nell'atto di costituzione nel presente giudizio, la conservazione del regime giuridico e i conseguenti provvedimenti petitori e possessori a beneficio della collettività cui appartengono.

Si tratta di una forma di tutela riservata agli utenti, uti singuli et cives, che agiscono con un'azione individuale, e non popolare, poiché essi sono titolari di un proprio diritto, non esclusivo ma condiviso con gli altri utenti.

La descritta situazione di diritto sostanziale comporta che l'eventuale esito positivo dell'azione vada a beneficio della generalità dei condomini.

Ciò è tanto più importante, ai fini della tutela, nei casi in cui – come quello in esame – l'ente gestore, cioè l'Università agraria, sostiene interessi antagonisti a quelli degli utenti, avendo deliberato la cessione del bene.

4.– La questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato che l'ordinamento civile si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti interprivati.

La materia dell'ordinamento civile, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di disciplina civilistica (ex plurimis, sentenze n. 123 del 2010, n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001).

Se è innegabile che l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni appartiene all'«ordinamento civile», deve concludersi che la disposizione censurata, nel disporre la descritta alienabilità, introduce una limitazione ai diritti condominiali degli utenti non prevista dalla normativa statale in materia, assegnando alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti patrimoniali con l'università agraria un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello specifico previsto dalle norme civilistiche e processuali altrimenti applicabile (sentenza n. 25 del 2007).

La norma regionale censurata opera, dunque, nell'ambito della materia dell'«ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e ne va di conseguenza dichiarata l'illegittimità costituzionale (sentenza n. 123 del 2010).

E d'altronde, nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva – e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 precedentemente richiamati, il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia «agricoltura e foreste» di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche.

I diritti esercitati sui beni di uso civico hanno natura dominicale, come costantemente riconosciuto dal giudice della nomofilachia, secondo il quale, nei giudizi relativi all'accertamento e all'esistenza di beni del demanio civico, qualunque cittadino appartenente a quella determinata collettività è legittimato a svolgere intervento, «in quanto la sentenza emananda fa stato anche nei suoi confronti quale partecipe della comunità titolare degli usi o delle terre demaniali di cui si controverte» (da ultimo, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 29 luglio 2016, n. 15938).

È esatto pertanto l'assunto del giudice rimettente e degli utenti intervenuti nel presente giudizio, secondo cui il regime dominicale degli usi civici attiene alla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato.

L'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977, che ha trasferito alle Regioni soltanto le funzioni amministrative in materia di usi civici, non ha mai consentito alla Regione – e non consente oggi, nel mutato contesto del Titolo V della Parte II della Costituzione – di invadere, con norma legislativa, la disciplina dei diritti, estinguendoli, modificandoli o alienandoli.

Un bene gravato da uso civico non può essere, infatti, oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928 per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, «che lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto.

L'incommerciabilità derivante da tale regime comporta che la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione» (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792).

Corollario di quanto detto è che il contratto derivante da questa procedura contra legem «con il quale il comune o l'Associazione agraria alieni un terreno incluso nel Demanio di uso civico, è affetto da nullità, per impossibilità giuridica dell'oggetto, quando non siano state rispettate le previsioni della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (e del relativo regolamento approvato con R.D. 26 febbraio 1928, n. 332)» (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 22 novembre 1990, n. 11265).

4.1.– Non può essere condivisa invece l’affermazione del rimettente circa la necessità della previa assegnazione a categoria dei beni civici di cui agli artt. 11 e 12 della legge n. 1766 del 1927.

È stato già in proposito precisato che, «[m]entre la legge n. 1766 del 1927 differenziava la destinazione delle terre d’uso civico prevedendo che le terre di categoria a fossero adibite a boschi e pascoli (artt. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927) e che quelle ascritte dall’art. 11 della medesima legge alla categoria b (“terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria”) fossero oggetto di ripartizione e cessione in enfiteusi (artt. 13 e seguenti della legge n. 1766 del 1927) a membri della comunità per l’esercizio dell’attività agricola, i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno modificato l’orientamento del legislatore nel senso di una conservazione unitaria dei patrimoni nel loro complesso. In sostanza, sono venuti in evidenza diversi profili di interesse generale, in particolare quelli paesaggistici ed ambientali che hanno coinvolto l’intero patrimonio d’uso civico.

Questa evoluzione normativa si è manifestata prima con l’art. 1 del d.l. n. 312 del 1985, il quale ha sottoposto a vincolo paesaggistico, tra l’altro, “le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici” (art. 82, quinto comma, lettera h, del d.lgs. n. 616 del 1977) e, poi, con l’art. 142, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 42 del 2004 che ha inserito detti beni nel codice dei beni culturali e del paesaggio» (sentenza n. 103 del 2017).

Da ciò si evince che nel vigente quadro normativo la previa assegnazione a categoria dei beni civici non è più necessaria, in quanto il vincolo paesaggistico-ambientale è già perfetto e svolge pienamente i suoi effetti a prescindere da tale operazione, la quale – a sua volta – non è più funzionale agli scopi colturali, come un tempo configurati, e neppure coerente col medesimo vincolo paesistico-ambientale.

Infatti, l’assegnazione a categoria era funzionale alla quotizzazione dei terreni coltivabili, il cui fisiologico esito era l’affrancazione (previo accertamento delle migliorie colturali), cioè la trasformazione del demanio in allodio, oggi incompatibile con la conservazione ambientale.

È stato in proposito affermato che «la linea di congiunzione tra le norme risalenti e quelle più recenti, che hanno incluso gli usi civici nella materia paesaggistica ed ambientale, va rintracciata proprio nella pianificazione: ai piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali di cui all’art. 12 della legge n. 1766 del 1927 vengono oggi ad aggiungersi ed a sovrapporsi i piani paesaggistici di cui all’art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004.

La pianificazione prevista da questi ultimi – a differenza del passato – riguarda l’intero patrimonio dei beni civici e non più solo i terreni identificati dall’art. 11 della legge n. 1766 del 1927 con la categoria a (“terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente”))» (sentenza n. 103 del 2017).

5.– La relazione tra il peculiare regime civilistico dei beni civici e l’effetto sanante della norma regionale denunciata determina altresì il contrasto di quest’ultima con l’art. 3 Cost.

È evidente nel caso in esame l’irragionevolezza e l’incoerenza di un meccanismo normativo che fa discendere da un illecito, quale l’intervenuta edificazione su un suolo demaniale, il diritto ad acquistare detto suolo e per di più a un prezzo di favore, se non addirittura simbolico.

Deve, al riguardo, essere condiviso l’assunto del giudice rimettente in ordine all’illegittimità della iniusta locupletatio che il legislatore regionale dispone a favore dell’occupatore.

Questa Corte ebbe ad affermare a proposito dell’occupazione acquisitiva – che pure fu dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenza n. 349 del 2007) – che tale patente capovolgimento del principio enunciato agli artt. 934 e seguenti cod. civ. aveva trovato giustificazione, prima della richiamata declaratoria, nell’esigenza di ritenere prevalenti le ragioni dell’amministrazione pubblica a conservare lo stato dei luoghi ove si erano determinate irreversibili trasformazioni per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità dell’area illegittimamente occupata.

La logica di tale orientamento «era focalizzata soprattutto sull’aspetto civilistico, relativo al mutamento di titolarità del bene per ragioni di certezza delle situazioni giuridiche, mentre rimaneva pacifico il principio della responsabilità aquiliana e per ciò stesso la negazione di un’alternativa al

ristoro del danno, corrispondente al valore reale del bene e con le somme accessorie di rito» (sentenza n. 349 del 2007).

Ancor più la disposizione regionale risulta, sotto tali profili, illegittima, poiché:

a) non vi è alcun interesse pubblico a giustificare tale meccanismo ablativo, dal momento che al diritto condominiale, così ingiustamente inciso, l'interesse pubblico alla conservazione ambientale si correla in senso sinergico e non antagonista;

b) a differenza della fattispecie inerente alla sentenza n. 349 del 2007, l'indennizzo dell'ablazione non corrisponde al valore del bene "con le somme accessorie di rito", bensì a un prezzo di particolare vantaggio per l'occupatore, se non addirittura simbolico;

c) non sussiste efficacia costitutiva della situazione giuridica, poiché il successivo contratto, per i motivi precedentemente specificati, non sarebbe idoneo a intestare l'area ceduta in capo a colui che la occupa.

Per converso, non si può fare a meno di concludere che il giusto equilibrio tra interesse pubblico e interesse privato non può ritenersi soddisfatto da una disciplina che permette al privato occupatore sine titolo di acquisire un bene in difformità dallo schema legale e di conservare il manufatto realizzato corrispondendo per la sola area di sedime un prezzo ampiamente inferiore al valore del bene.

Peraltro, l'art. 8 della legge regionale in esame contrasta con l'art. 3 Cost. anche per quanto concerne:

a) le procedure di asta pubblica «se i terreni sono divenuti edificabili»;

b) la «legittima realizzazione» o il previo condono di cui al comma 2 del menzionato art. 8;

c) le «successioni nel possesso» del bene d'uso civico;

d) la prelazione per i «detentori di aree civiche» di cui al comma 3.

Si tratta di poteri intrinsecamente contraddittori, perché tutti in contrasto con il presupposto indefettibile della previa "sclassificazione".

Tale presupposto – come da costante orientamento di questa Corte e della Corte di cassazione – può concretarsi solo nelle fattispecie legali tipiche, nel cui ambito procedimentale è oggi ricompreso anche il concerto tra la Regione e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (ex multis, sentenza n. 210 del 2014).

Ciò comporta, con riguardo alle evocate fattispecie, che senza la previa sclassificazione nelle forme di legge:

a) non possono essere alienati beni civici attraverso aste pubbliche;

b) non possono essere configurati «legittima realizzazione» o condoni;

c) non sono rilevanti «successioni nel possesso»;

d) non sono ipotizzabili prelazioni per i «detentori di aree civiche».

6.– Anche la questione sollevata in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, è fondata.

Questa Corte ha avuto modo più volte di sottolineare come i profondi mutamenti intervenuti nel secondo dopoguerra abbiano inciso sul profilo economico dell'esercizio degli usi civici, mettendo in ombra tale aspetto, ma a un tempo evidenziandone la rilevanza quanto ad altri profili e in particolare a quello ambientale.

Tale rilevanza strategica «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» (sentenza n. 210 del 2014).

Si è andato in tal modo delineando un forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente e con la pianificazione paesistica e territoriale, cosicché allo stato coesistono due ambiti di competenza, quella esclusiva dello Stato in materia ambientale e paesaggistica e quella regionale in tema di pianificazione del territorio.

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 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).

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).

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)» (sentenza n. 210 del 2014).

6.1.– Vi sono inoltre aspetti di indefettibile sovrapposizione funzionale e strutturale tra la tutela paesistico-ambientale e quella dominicale dei beni di uso civico.

Il fatto che le peculiari tipologie d'utilizzo dei beni d'uso civico e il relativo regime giuridico siano stati riconosciuti dal legislatore in materia ambientale come meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che avevano favorito la conservazione incontaminata di questi patrimoni collettivi, determina un meccanismo di garanzia integrato e reciproco per cui l'utilizzazione non intensiva del patrimonio civico e il regime di imprescrittibilità e inalienabilità sono contemporaneamente causa ed effetto della peculiare fattispecie che il legislatore ambientale intende preservare, precludendo soluzioni che sottraggano tale patrimonio alla sua naturale vocazione.

Ne consegue che «il riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall'altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione – salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali –

devono essere compatibili con l'interesse generale della comunità che ne è titolare» (sentenza n. 103 del 2017).

I descritti vincoli valgono anche per i condomini e per l'ente esponenziale della collettività cui questi ultimi appartengono.

Si realizza così una disciplina complessa per cui il condominio costituisce elemento necessario per la conservazione dei beni ambientali ma i poteri dei condomini e dell'ente che li rappresenta – come l'Università agraria nel caso in esame – non possono trasmodare oltre il peculiare regime civilistico di tali beni ed entrare così in contrasto con la tutela ambientale.

In definitiva, con riguardo alla fattispecie in esame, né il Comune (rilasciando il permesso in sanatoria), né l'Università agraria (alienando l'immobile) possono disporre in difformità dei principi del diritto condominiale anche perché, come detto, esso è consustanziale alla tutela ambientale stessa.

La richiamata evoluzione del sistema di garanzie poste a protezione di questi beni collettivi consente di focalizzare correttamente l'attenzione sulla disciplina delle trasformazioni d'uso dei beni civici, con particolare riguardo agli istituti traslativi attraverso i quali tali trasformazioni divengono possibili.

Da un lato, l'alienazione e la legittimazione «servono alla conversione del demanio in allodio, comportante la sottoposizione del bene trasformato alla disciplina civilistica della proprietà privata; dall'altro, il mutamento di destinazione ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d'uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane intestataria.

Già prima dell'emanazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio questa Corte aveva affermato che nell'ordinamento costituzionale vigente prevale – nel caso dei beni civici – l'interesse “di conservazione dell'ambiente naturale in vista di una loro utilizzazione, come beni ecologici, tutelato dall'articolo 9, secondo comma, Cost.” (sentenza n. 391 del 1989)» (sentenza n. 103 del 2017).

Se il mutamento di destinazione è compatibile – sotto gli enunciati profili – col regime di indisponibilità dei beni civici, altrettanto non può dirsi degli istituti dell'alienazione e della legittimazione, i quali – rispettivamente per i beni di categoria a e di categoria b (art. 11 della legge n. 1766 del 1927) – prevedono la trasformazione del demanio in allodio con conseguente trasferimento del bene in proprietà all'acquirente o al legittimario, attraverso la previa sclassificazione dello stesso.

Detti procedimenti sono stati interpretati con rigorosi criteri restrittivi dal giudice della nomofilachia, che ne ha sovente equiparato i caratteri e gli effetti alla sdemanializzazione vera e propria (in tal senso, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 12 dicembre 1953, n. 3690).

Peraltro, come ricorda il giudice rimettente, il legislatore prevede che tali eccezionali e tassative ipotesi sono comunque precluse quando comportano gravi pregiudizi alla continuità del demanio.

Al contrario, il mutamento di destinazione non contrasta con il regime di indisponibilità del bene civico: infatti i decreti di autorizzazione al mutamento prevedono, salvo casi eccezionali, la clausola risolutiva ricavata dall'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928, secondo cui, ove la nuova destinazione venga a cessare, sarà automaticamente ripristinata la precedente oppure conferita una nuova, anch'essa compatibile con la vocazione dei beni, attraverso la valutazione delle autorità competenti.

Queste ultime – per quanto precedentemente argomentato – devono essere oggi individuate nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e nella Regione (in tal senso, sentenza n. 210 del 2014).

7.– Rimane assorbita la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento al principio di leale collaborazione.

8.– Dunque, in ragione della suddetta violazione dei plurimi parametri costituzionali e del rapporto di stretta concatenazione oggettiva e funzionale dei diversi commi che lo compongono, l'art. 8 della legge reg. Lazio n. 6 del 2005 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella sua interezza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 aprile 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 maggio 2018.

Sentenza: 17 aprile 2018, n. 117

Materia: determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; governo del territorio.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera e) – in materia di perequazione delle risorse finanziarie – e 120, secondo comma, della Costituzione, in tema di poteri sostitutivi, in relazione all'art. 2, comma 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stesso (legge finanziaria 2010)».

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1, commi 4, lettere a), b), e c), 8, 10 e 30, della legge della Regione Campania 31 marzo 2017, n. 10 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017)

Esito: dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4, lettere a), b) e c), 8, 10 e 30, della legge della Regione Campania 31 marzo 2017, n. 10, recante «Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017».

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4, lettere a), b) e c), 8, 10 e 30, della l.r. Campania 10/2017.

La Corte premette che i commi 4, lettere a), b) e c), 8 e 10 dell'art. 1 l.r. 10/2017 riguardano il Servizio sanitario regionale (SSR), mentre il comma 30 inerisce alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e a quella «governo del territorio» per cui è opportuno scrutinarle nell'ordine in cui sono state presentate, poiché le questioni inerenti alla sanità sono intrinsecamente collegate e interdipendenti, a prescindere dal diversificato riferimento ai parametri costituzionali che caratterizza il ricorso.

Con riguardo alle censure coinvolgenti il Servizio sanitario nazionale (SSN), occorre ricordare che la Regione Campania è caratterizzata, ormai da diversi esercizi, dalla soggezione al piano di rientro dal disavanzo sanitario e che, conseguentemente, la sanità è gestita da un Commissario, in conformità al regime di risanamento finanziario.

Il piano di rientro è ispirato all'esigenza di assicurare l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e al superamento della grave crisi strutturale della finanza regionale, nella prospettiva di un sicuro ritorno alla fisiologia gestionale dell'ente territoriale e delle sue aziende.

Il lungo protrarsi del commissariamento costituisce tuttavia un sintomo negativo dell'andamento di tale processo, cosicché si accentua l'esigenza di soluzioni strutturali univoche ed efficaci e del rigoroso rispetto delle regole a tale scopo concepite. In sintonia con tale esigenza, l'art. 2, comma 95, della l. 191/2009 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», norma interposta invocata dal ricorrente, dispone che «gli interventi individuati dal piano di rientro sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

In tale prospettiva l'art. 120, secondo comma, Cost., nel consentire l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, assicura contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (sent.14/2017).

L'orientamento giurisprudenziale della Corte ha costantemente affermato che le funzioni esercitate dal Commissario ad acta "devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, anche qualora questi agissero per via legislativa.

L'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del Commissario incaricato di attuare il piano di rientro» (ex plurimis, sent. 190/2017).

Passando alle varie questioni proposte, viene esaminata quella relativa all'art. 1, comma 10, che stabilisce l'incremento di prestazioni aggiuntive e determina maggiori oneri a carico del SSR senza prevedere i mezzi per farvi fronte.

Tale previsione, ad avviso del ricorrente, si porrebbe in contrasto con la cornice programmatica e finanziaria del piano di rientro regionale, violando gli artt. 81, terzo comma, 117, secondo comma, lett. e) in materia di perequazione delle risorse finanziarie e 120, secondo comma, della Costituzione, in tema di poteri sostitutivi.

È evidente l'ingerenza della disposizione, sia nella forma che nella sostanza, nelle prerogative del Commissario ad acta.

Essa, infatti, entra in un perimetro normativo che le è precluso fintanto che dura il commissariamento e lo fa dettando regole organizzative e convenzionali, con ciò invadendo scelte di merito consustanziali al piano stesso.

La Corte, in particolare, sottolinea che la ratio della norma è quella di incrementare i LEA, intento questo che appare costituzionalmente illegittimo sia sotto il profilo della competenza esclusiva del legislatore statale nella determinazione dei LEA (art. 117, secondo comma, lett. m, Cost) sia con riferimento all'espresso divieto, per le Regioni commissariate, di estendere la spesa sanitaria oltre i LEA contenuti nel piano di rientro e nelle determinazioni attuative del Commissario.

L'interferenza con l'attività del Commissario sussiste anche in presenza di interventi non previsti dal piano di rientro che possono aggravare il disavanzo sanitario regionale (sent. 104/2013).

Tale contesto non preclude certamente alla Regione di far valere gli interessi della collettività amministrata, ma ciò deve avvenire entro i limiti imposti dal legislatore nel delicato periodo del risanamento.

Se è incontrovertibile l'illegittimità di qualsiasi provvedimento integrativo dei LEA in corso di risanamento, rimane alla Regione il potere di vigilare affinché il piano di rientro e i provvedimenti attuativi dello stesso garantiscano la somministrazione dei LEA e di individuare correttamente nel bilancio regionale le risorse previste dal piano di rientro.

Nel caso di specie la determinazione di prestazioni aggiuntive stabilita dalla norma impugnata induce maggiori oneri a carico del SSR, in palese contrasto con la cornice programmatica e finanziaria del piano di rientro regionale, con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, l.r. 10/2017, sia in riferimento all'art. 81 Cost., per l'indebita interferenza sugli equilibri del bilancio sanitario, sia in riferimento all'art. 120, secondo comma, Cost., per l'invasione della sfera operativa riservata al Commissario ad acta dal legislatore statale.

Con riferimento alla seconda questione di legittimità presentata, relativa all'art. 1, comma 4, lett. a), b) e c), il ricorrente sostiene che non sarebbero conformi alla cornice programmatica e finanziaria del piano di rientro regionale e sarebbero in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., in quanto interferirebbero con i poteri affidati al Commissario ad acta dal Governo e con le attività svolte nell'attuazione del piano di rientro, menomando le sue specifiche attribuzioni.

Tali disposizioni hanno modificato il comma 237 quater dell'art. 1 l.r. 4/2011, Legge finanziaria regionale 2011, e stabiliscono che il fabbisogno della rete ospedaliera deve essere prioritariamente soddisfatto tramite le strutture private provvisoriamente accreditate, con le correlate prestazioni ospedaliere erogate nell'ambito delle specialità riconosciute.

Sotto questo profilo la Corte rileva che, sebbene sollevata in riferimento a parametri parzialmente diversi da quelli evocati nei confronti del comma 10, la questione ha a oggetto una fattispecie normativa sostanzialmente analoga a quella precedente.

In particolare, il comma 4 eccede la competenza regionale e non appare coerente con la cornice programmatica del piano di rientro regionale; inoltre esso interferisce con i poteri affidati al Commissario e con gli standard qualitativi, strutturali e quantitativi relativi alla assistenza ospedaliera, riconducibili al parametro costituzionale della tutela della salute, per cui viene dichiarato costituzionalmente illegittimo.

La Corte passa poi ad esaminare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, in relazione agli artt. 117, terzo comma e 120, secondo comma, Cost., nonché all'art. 1, comma 796, l. 296/2006 (legge finanziaria 2007).

Tale ultima disposizione detta misure per la riorganizzazione della rete delle strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio, al fine dell'adeguamento degli standard organizzativi e di personale coerenti con i processi di incremento dell'efficienza resi possibili dal ricorso a metodiche automatizzate.

La norma regionale impugnata - prorogando in modo generico il termine finale per il conseguimento della soglia minima di 200.000 prestazioni all'anno e rimettendo tale determinazione integralmente all'ASL, sia nell'an che nel quantum - non risulterebbe coerente con i piani di programmazione regionale e si porrebbe in contrasto con gli standard organizzativi e di personale coerenti con i processi di incremento dell'efficienza.

Sotto questo profilo la Corte ritiene che il comma 8 invada la competenza del Commissario ad acta e sia non conforme agli standard organizzativi stabiliti dal legislatore statale per rendere più efficiente ed economico il sistema inerente alla tutela della salute in ambito regionale.

In particolare, ad avviso del giudice delle leggi, tutte le disposizioni impugnate sono in sostanza riconducibili a una malintesa concezione del ruolo della Regione nel periodo di vigenza del piano di rientro e della gestione commissariale.

Tale ruolo non può consistere in una sovrapposizione legislativa e amministrativa alle funzioni commissariali, ma deve limitarsi a compiti di impulso e vigilanza per la garanzia dei LEA e a una trasparente e corretta trasposizione delle entrate e degli oneri finanziari per la sanità nel bilancio regionale.

Infine la Corte passa ad esaminare la questione promossa nei confronti dell'art. 1, comma 30, in riferimento l'art. 117, terzo comma, Cost., con riguardo alle materie «produzione e trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e «governo del territorio», in relazione all'art. 6 del d.lgs. 152/2006 e all'art. 1, comma 7, lett. n), l. 239/2004 che ha operato il riordino del settore energetico.

Tale disposizione, che vieta la prospezione, la ricerca, l'estrazione e lo stoccaggio di idrocarburi liquidi e gassosi, nonché la realizzazione delle relative infrastrutture tecnologiche nelle aree di affidamento delle rocce carboniche, ad avviso del ricorrente sarebbe illegittima, in quanto inciderebbe nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e in quella del governo del territorio, introducendo un divieto di natura pregiudiziale e ponendosi così in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., che stabilisce per tali materie la potestà legislativa concorrente Stato-Regioni, con il principio di leale collaborazione, nonché con l'art. 6 d.lgs. 152/2006.

In particolare, nell'ambito delle aree di competenza legislativa concorrente l'amministrazione statale e quella regionale dovrebbero esercitare le proprie funzioni attraverso lo strumento dell'intesa, in conformità al principio di leale collaborazione.

A tal proposito la Corte ribadisce che l'art. 1, comma 7, lett. n), l. 239/2004, da ritenersi norma interposta, stabilisce che le determinazioni inerenti alla prospezione, ricerca e coltivazione di

idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, siano adottate dallo Stato d'intesa con le Regioni interessate, in conformità al principio di leale collaborazione.

La preclusione imposta su alcune aree unilateralmente dal legislatore regionale contrasta con il suddetto principio «che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative» (sent. 117/2013).

Per quanto attiene alla realizzazione delle infrastrutture energetiche, parimenti oggetto di divieto da parte della legge in esame, la Corte ha già avuto modo di precisare che le norme statali che disciplinano la realizzazione di tali infrastrutture, subordinandole all'intesa con le Regioni (fra esse lo stesso art. 1, comma 7, lett. n.l. 239/2004) recano principi fondamentali della materia (cfr. sent. 131/2016), che non possono essere disattesi da leggi regionali.

Con conseguente condivisione della censura per cui la norma impugnata costituisce una preclusione di principio al confronto e, in quanto tale, vanifica in radice la bilateralità della procedura d'intesa necessaria per inserire in modo coerente nel quadro dei principi fissati dal legislatore statale le peculiarità degli interessi ambientali e pianificatori della Regione.

Per questi motivi l' art. 1, comma 30, l.r. 10/2017 viene dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Disposizioni plurime in materia di sanità pubblica (fissazione di modalità organizzative e convenzionali per l'incremento dei LEA della Provincia di Caserta; soddisfacimento del fabbisogno della rete ospedaliera prioritariamente attraverso l'accreditamento delle strutture private transitoriamente accreditate; soddisfacimento di ulteriore fabbisogno non destinato alle strutture pubbliche attraverso l'accreditamento di strutture sanitarie e socio-sanitarie già autorizzate; introduzione di proroghe nel sistema di accreditamento dei laboratori) e di ambiente (divieto di prospezione, ricerca, estrazione e stoccaggio di idrocarburi liquidi e gassosi, nonché di realizzazione delle relative infrastrutture tecnologiche nelle aree di affioramento di rocce carbonatiche). - Legge della Regione Campania 31 marzo 2017, n. 10 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017), art. 1, commi 4, lettere a), b), e c), 8, 10 e 30. - (T-180117) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.23 del 6-6-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4, lettere a), b), e c), 8, 10 e 30, della legge della Regione Campania 31 marzo 2017, n. 10 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 30 maggio-8 giugno 2017, depositato in cancelleria il 6 giugno 2017, iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 17 aprile 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4, lettere a), b) e c), 8, 10 e 30, della legge della Regione Campania 31 marzo 2017, n. 10 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017).

1.1.– L'art. 1, comma 10, della legge campana impugnata si porrebbe in contrasto con la cornice programmatoria e finanziaria del piano di rientro regionale, stabilendo l'incremento di prestazioni aggiuntive e determinando maggiori oneri a carico del Servizio sanitario regionale senza prevedere i mezzi per farvi fronte.

La disposizione violerebbe, quindi, gli artt. 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera e) – in materia di perequazione delle risorse finanziarie – e 120, secondo comma, della Costituzione, in tema di poteri sostitutivi.

La disposizione impugnata interferirebbe con i poteri affidati al Commissario ad acta dal Governo nell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario e costituirebbe una menomazione delle sue specifiche attribuzioni.

Le funzioni del Commissario ad acta definite dal mandato dovrebbero restare, invece, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

1.2.– Le disposizioni contenute nell'art. 1, comma 4, lettere a), b) e c), della legge reg. Campania n. 10 del 2017 non sarebbero conformi alla cornice programmatoria e finanziaria del piano di rientro regionale e sarebbero in contrasto con gli artt. 117, terzo comma – in materia di tutela della salute – e 120, secondo comma, Cost., in quanto interferirebbero con i poteri affidati al Commissario ad acta dal Governo e con le attività svolte nell'attuazione del piano di rientro, menomando le sue specifiche attribuzioni.

Tali disposizioni, le quali modificano il comma 237-quater dell'art. 1 della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio 2011-2013 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2011)», stabiliscono che il fabbisogno della rete ospedaliera deve essere prioritariamente soddisfatto tramite le strutture private provvisoriamente accreditate, tenendo conto dell'organizzazione dei servizi ospedalieri di diagnosi e cura rappresentata e offerta in regime di accreditamento provvisorio, con le correlate prestazioni ospedaliere erogate nell'ambito delle specialità riconosciute.

Il ricorrente rileva che l'organizzazione ospedaliera dovrebbe essere rapportata ai fabbisogni attuali e delineata secondo quanto disposto dai vigenti provvedimenti di riorganizzazione della rete ospedaliera regionale, adottati in attuazione dei Programmi operativi 2016-2018, e non tramite le strutture private accreditate in via provvisoria, come, invece, previsto nella norma regionale.

Il comma 4 risulterebbe quindi in contrasto con l'obiettivo di efficientamento della rete ospedaliera, che prevede il superamento della parcellizzazione delle strutture erogatrici e il contenimento del loro numero in rapporto ai bacini di utenza e non sarebbe conforme alla cornice programmatoria e finanziaria del piano di rientro regionale.

1.3.– Il comma 8 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 10 del 2017 sarebbe in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, in materia di tutela della salute, e 120, secondo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 796, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», in quanto non rispetterebbe gli standard organizzativi e di personale coerenti con i processi di incremento dell'efficienza.

La disposizione prorogherebbe in modo generico il termine finale per il conseguimento della soglia minima di 200.000 prestazioni all'anno, rimettendo tale determinazione integralmente

all'azienda sanitaria locale (ASL), sia nell'an che nel quantum, e non risulterebbe coerente con i piani di programmazione regionale.

Inoltre, per quanto specificamente collegato al piano di rientro dal disavanzo sanitario, il comma 8 contrasterebbe anche con il cronoprogramma stabilito nel Programma operativo 2016-2018, che ha previsto le aggregazioni per almeno il cinquanta per cento del totale dei laboratori entro il 30 giugno 2017 e le aggregazioni per il totale dei laboratori entro il 31 dicembre 2017.

Anche tale disposizione interferirebbe con i poteri del Commissario e con le attività svolte nell'attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario e costituirebbe menomazione delle sue specifiche attribuzioni.

1.4.– L'art. 1, comma 30, della legge reg. Campania n. 10 del 2017, che vieta la prospezione, la ricerca, l'estrazione e lo stoccaggio di idrocarburi liquidi e gassosi, nonché la realizzazione delle relative infrastrutture tecnologiche nelle aree di affidamento delle rocce carboniche, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, sarebbe illegittimo, in quanto inciderebbe nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e in quella del governo del territorio, introducendo un divieto di natura pregiudiziale e ponendosi così in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., che stabilisce per tali materie la potestà legislativa concorrente Stato-Regioni, con il principio di leale collaborazione, nonché con l'art. 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Nell'ambito delle aree di competenza legislativa concorrente l'amministrazione statale e quella regionale dovrebbero esercitare le proprie funzioni attraverso lo strumento dell'intesa, in conformità al principio di leale collaborazione.

L'inibizione assoluta recata dalla disposizione regionale equivarrebbe a una «preventiva e generalizzata previsione legislativa di diniego di intesa», vanificando la bilateralità della relativa procedura.

Il divieto unilaterale imposto dal legislatore regionale contrasterebbe con il suddetto principio di leale collaborazione, che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative.

Ad avviso del ricorrente, la norma sarebbe poi del tutto irrazionale, poiché porrebbe sullo stesso piano attività e interventi oggettivamente e tecnicamente diversi: a differenza delle attività di estrazione e stoccaggio, le attività di prospezione e ricerca non comporterebbero alterazioni dell'ambiente e di conseguenza non interferirebbero in alcun modo con la finalità di tutelare e conservare le acque superficiali e sotterranee esistenti nelle aree di affioramento di rocce carbonatiche.

Tra l'altro, se le attività e gli interventi previsti avessero implicazioni di impatti ambientali negativi sulle aree di affioramento di rocce carbonatiche, non otterrebbero, per ciò stesso, un giudizio positivo di compatibilità ambientale.

Inoltre, la norma in questione comporterebbe il diniego implicito ex lege dell'intesa regionale per impianti e attività localizzati «nelle aree di affioramento di rocce carbonatiche, così come perimetrate ed evidenziate nella cartografia idrogeologica del Piano di Gestione delle Acque del Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale», comportando un «effetto automatico e ineludibile» di incompatibilità implicita, predeterminando l'esito negativo delle istanze di rilascio dei titoli minerari in tali zone eventualmente proposte dai soggetti interessati.

1.5.– La Regione Campania, nel costituirsi in giudizio, ha sostenuto l'inammissibilità o, comunque, la non fondatezza del ricorso, replicando, con successiva memoria, alle deduzioni del Presidente del Consiglio dei ministri.

Innanzitutto, con riferimento all'art. 1, comma 10, della legge reg. Campania n. 10 del 2017, ha rilevato che, con decreto commissariale n. 8 del 2018, che richiama la sentenza del Consiglio di Stato, terza sezione, 7 maggio 2013, n. 2470, è stato approvato il Piano di riassetto della rete ospedaliera, il quale non ha fatto riferimento alla convenzione citata dalla norma impugnata volta a consentire l'utilizzo di spazi ospedalieri da parte dell'Università Vanvitelli.

Secondo la Regione Campania, ciò dovrebbe comportare l'improcedibilità del ricorso «per tacita abrogazione della norma impugnata e mancata applicazione della stessa nel periodo». A tal fine ha depositato, in udienza, nota del direttore generale della ASL in cui si dà atto della mancata attivazione della convenzione in esame.

In riferimento all'art. 1, comma 4, lettere a), b) e c), della medesima legge regionale – il quale modifica l'art. 1, comma 237-quater, della legge reg. Campania n. 4 del 2011 – la resistente assume che, diversamente da quanto dedotto dal Presidente del Consiglio dei ministri, esso ricondurrebbe il menzionato art. 1, comma 237-quater, al Piano regionale di programmazione della rete ospedaliera adottato, ai sensi del decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera), con decreto commissariale n. 33 del 2016. Peraltro, il contenuto dell'art. 1, comma 4 in esame, risulterebbe poi recepito nel «Piano regionale di Programmazione della rete ospedaliera ai sensi del D.M. 70 del 2015 2016-2018-Aggiornamento del 18 gennaio 2018», di cui al già menzionato decreto commissariale n. 8 del 2018, che ratificherebbe il menzionato articolo.

Per quel che concerne il comma 8 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 10 del 2017, esso non modificherebbe affatto l'impianto organizzativo della rete dei laboratori disciplinato dal decreto commissariale n. 109 del 2011 recte: 2013. La proroga ivi prevista, difatti, non si porrebbe in contrasto con il cronoprogramma dei progetti operativi, in quanto le richieste di "proroga" avanzate dai laboratori di analisi e assentite dalle ASL dovrebbero comunque essere corredate dal parere del Commissario, che sarà tenuto a garantire il rispetto del limite del cinquanta per cento delle aggregazioni.

Rammenta, infine, che già diverse proroghe erano state accordate (come con il decreto commissariale n. 83 del 2016 e altri) su invito del giudice amministrativo e in riscontro a richieste delle ASL, e resterebbe comunque fermo il termine ultimo al 2018, entro il quale concludere il processo.

Infine, per quanto concerne l'art. 1, comma 30, della medesima legge regionale impugnata, la resistente evidenzia come la disposizione si sostanzia in una legittima applicazione del "criterio di localizzazione", dal momento che essa non precluderebbe del tutto le menzionate attività, ma le consentirebbe in presenza di interessi particolarmente pregnanti, secondo quanto già affermato dalle richiamate sentenze n. 278 del 2010 e n. 331 del 2003 di questa Corte.

In definitiva, la norma in esame sarebbe volta a preservare «interessi particolarmente pregnanti affidati alle cure del legislatore regionale», costituiti dalla tutela delle acque di fonte, minerali, idrotermali e dai fluidi geotermici che, ascritte al patrimonio regionale, sono conservate nelle rocce carbonatiche che costituiscono l'ambiente naturale più favorevole grazie alla loro elevata permeabilità e porosità.

2.– È opportuno premettere che i commi 4, lettere a), b) e c), 8 e 10 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 10 del 2017 riguardano il Servizio sanitario regionale, mentre il successivo comma 30 inerisce alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e a quella «governo del territorio» e in quest'ordine è opportuno scrutinarle, poiché le questioni inerenti alla sanità sono intrinsecamente collegate e interdipendenti, a prescindere dal diversificato riferimento ai parametri costituzionali che caratterizza il ricorso.

3.– Con riguardo alle censure coinvolgenti il Servizio sanitario nazionale, occorre ricordare che la Regione Campania è caratterizzata, ormai da diversi esercizi, dalla soggezione al piano di rientro dal disavanzo sanitario e che, conseguentemente, la sanità è gestita da apposito Commissario, in conformità al regime di risanamento finanziario.

Il piano di rientro è ispirato all'esigenza di assicurare l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e al superamento della grave crisi strutturale della finanza regionale, nella prospettiva di un sicuro ritorno alla fisiologia gestionale dell'ente territoriale e delle sue aziende.

Il lungo protrarsi del commissariamento costituisce tuttavia un sintomo negativo dell'andamento di tale processo, cosicché si accentua l'esigenza di soluzioni strutturali univoche ed efficaci e del rigoroso rispetto delle regole a tale scopo concepite.

In sintonia con tale esigenza, l'art. 2, comma 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», norma interposta invocata dal ricorrente, dispone che «gli interventi individuati dal piano di rientro sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

È utile aggiungere che in tale prospettiva l'art. 120, secondo comma, Cost., nel consentire l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, assicura contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (sentenza n. 14 del 2017).

Questa Corte ha costantemente affermato che le funzioni esercitate dal Commissario ad acta «devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa

L'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del Commissario incaricato di attuare il piano di rientro» (ex plurimis, sentenza n. 190 del 2017).

Le esposte considerazioni sono prodromiche all'esame di tutte le questioni afferenti al Servizio sanitario regionale.

4.– Tanto premesso, la questione concernente l'art. 1, comma 10, della legge reg. Campania n. 10 del 2017, promossa in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 95, della legge n. 191 del 2009, è fondata.

La norma stabilisce che «[n]elle more dell'attivazione del nuovo Policlinico Universitario di Caserta, al fine di incrementare i LEA della Provincia di Caserta, l'ASL e l'Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”, stipulano apposita convenzione volta a consentire l'utilizzo di spazi ospedalieri, per l'incremento di prestazioni aggiuntive a quelle già erogate».

È evidente l'ingerenza della disposizione, sia nella forma che nella sostanza, nelle prerogative del Commissario ad acta. Essa, infatti, entra in un perimetro normativo che le è precluso fintanto che dura il commissariamento e lo fa dettando regole organizzative e convenzionali, con ciò invadendo scelte di merito consustanziali al piano stesso.

4.1.– Non possono essere prese in considerazione le eccezioni della resistente in ordine alla pretesa “tacita abrogazione” della norma impugnata.

L'assenza di menzione nel piano di rientro della convenzione, volta a consentire l'utilizzo di spazi ospedalieri da parte dell'Università “Luigi Vanvitelli”, e la mancata sottoscrizione di atti di tal genere fino all'approvazione del nuovo piano di riassetto della rete ospedaliera non determinano affatto «la improcedibilità del relativo motivo di ricorso, per tacita abrogazione della norma impugnata e mancata applicazione della stessa nel medio periodo».

La mancata menzione della convenzione nel piano di rientro non dimostra affatto che la norma impugnata non sia stata attuata dalla Regione; semmai costituisce ulteriore indizio che tale intervento non sia ricompreso nell'inderogabile programmazione del piano.

Inconferente è, poi, il richiamo alla sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, 7 maggio 2013, n. 2470, dal momento che – contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione – essa fa riferimento al potere commissariale esercitato in deroga e non a quello legislativo della Regione.

In realtà, la Regione non tiene in adeguata considerazione la costante giurisprudenza della Corte, secondo cui l'illegittimità costituzionale della legge regionale «sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del Commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014)» (sentenze n. 190, n. 106 e n. 14 del 2017 e n. 227 del 2015).

4.2.– La ratio inequivocabile della norma è quella di «incrementare i LEA». Tale intento è costituzionalmente illegittimo sotto due profili: il primo attiene alla competenza esclusiva del legislatore statale nella determinazione dei LEA (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost., parametro che, ancorché non evocato dal ricorrente, è, nella fattispecie in esame, inscindibilmente collegato al principio della copertura di cui all’art. 81, terzo comma, Cost., e ai presupposti del potere sostitutivo ex art. 120, secondo comma, Cost.); il secondo riguarda l’espreso divieto, per le Regioni commissariate, di estendere la spesa sanitaria oltre i LEA contenuti nel piano di rientro e nelle determinazioni attuative del Commissario.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che l’interferenza con l’attività del Commissario sussiste anche in presenza di interventi non previsti dal piano di rientro che possono aggravare il disavanzo sanitario regionale (sentenza n. 104 del 2013).

Tale contesto non preclude certamente alla Regione di far valere gli interessi della collettività amministrata, ma ciò deve avvenire entro i limiti imposti dal legislatore nel delicato periodo del risanamento. Se è incontrovertibile l’illegittimità di qualsiasi provvedimento integrativo dei LEA in corso di risanamento, rimane alla Regione il potere di vigilare affinché il piano di rientro e i provvedimenti attuativi dello stesso garantiscano la somministrazione dei LEA e di individuare correttamente nel bilancio regionale le risorse previste dal piano di rientro.

La prestazione dei LEA comporta infatti una spesa «costituzionalmente necessaria» (sentenza n. 169 del 2017); se, nel caso di specie, la proiezione di tali livelli in termini di fabbisogno regionale è temporaneamente demandata al Commissario anziché alla Regione, ben può quest’ultima interagire per il rispetto dei canoni costituzionalmente necessari, ma non può sostituirsi al Commissario stesso, addirittura attraverso una normativa primaria integrativa.

Per quel che concerne la corretta configurazione della spesa sanitaria nel bilancio regionale, soccorre l’art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), il quale prevede che «nell’ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un’esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale

A tal fine le regioni adottano un’articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell’entrata che nella sezione della spesa, la spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA la spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso; accertano ed impegnano nel corso dell’esercizio l’intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso.

I gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali e destinati al finanziamento del Servizio sanitario regionale sono iscritti nel bilancio regionale nell’esercizio di competenza dei tributi.

La quota dei gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali destinata obbligatoriamente al finanziamento del servizio sanitario regionale, ai sensi della legislazione vigente sui piani di rientro dai disavanzi sanitari, è iscritta nel bilancio regionale triennale, nell’esercizio di competenza dei tributi, obbligatoriamente per l’importo stimato dal competente Dipartimento delle finanze del Ministero dell’economia e delle finanze, ovvero per il minore importo destinato al Servizio sanitario regionale ai sensi dell’art. 1, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. ».

Il suddetto principio contabile che, in tema di spese “costituzionalmente necessarie”, costituisce attuazione dell’art. 8 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione) nell’ambito della materia sanitaria è il chiaro paradigma dei limiti entro i quali la Regione può e deve operare in pendenza del piano di rientro affidato al Commissario.

Fermi restando l’espreso divieto di integrare i livelli essenziali delle prestazioni fino all’effettivo rientro dal deficit strutturale e il potere di impulso e vigilanza affinché il risanamento finanziario non superi – nell’ambito della pianificazione finanziaria – il limite negativo della “essenzialità” dell’assistenza, la Regione deve cooperare per il superamento della situazione di emergenza.

Detta cooperazione si configura secondo profili formali e sostanziali che, sulla base del predetto art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, possono essere così riassunti:

a) «perimentrazione delle entrate e delle uscite» relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale;

b) determinazione del costo dei LEA, in conformità al piano di rientro e ai provvedimenti attuativi del Commissario, e tenendo conto che l'onere finanziario dei LEA è il limite invalicabile della spesa fino al superamento dell'emergenza;

c) corretta allocazione delle risorse per fronteggiare il disavanzo sanitario pregresso;

d) evidenziazione delle manovre fiscali regionali per finanziare il Servizio sanitario regionale «ai sensi della legislazione vigente sui piani di rientro dai disavanzi».

In tale contesto finanziario è evidente che non vi è spazio né per l'incremento dei LEA e neppure per la fissazione di modalità organizzative e convenzionali diverse da quelle prescritte dalla specifica legislazione statale e dalle determinazioni del Commissario.

Dunque, la trasparenza dei conti e la cooperazione nelle operazioni finalizzate al rientro dal deficit costituiscono la vera "cifra" del ruolo riservato alla Regione nel particolare momento storico.

La determinazione di prestazioni aggiuntive stabilita dalla norma impugnata induce maggiori oneri a carico del Servizio sanitario regionale, in palese contrasto con la cornice programmatica e finanziaria del piano di rientro regionale.

4.3.– In definitiva, se nel corso della situazione di emergenza della Regione Campania devono essere salvaguardati i livelli essenziali delle prestazioni, non può essere unilateralmente innalzato il fabbisogno standard, quando detta emergenza non risulti definitivamente superata.

Il comma 10 deve essere dunque dichiarato costituzionalmente illegittimo, sia in riferimento all'art. 81 Cost., per l'indebita interferenza sugli equilibri del bilancio sanitario, sia in riferimento all'art. 120, secondo comma, Cost., per l'invasione della sfera operativa riservata al Commissario ad acta dal legislatore statale.

Resta assorbita l'ulteriore questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di tale disposizione in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

5.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lettere a), b) e c), della legge Regione Campania n. 10 del 2017, sollevata in riferimento agli artt. 117, terzo comma, in materia di tutela della salute, e 120, secondo comma, Cost., è fondata con riguardo ad entrambi i parametri invocati.

La disposizione impugnata, nell'innovare l'art. 1, comma 237-quater, della legge reg. Campania n. 4 del 2011, stabilisce che detta disposizione è così modificata:

«a) dopo le parole "provvisoriamente accreditate alla data del 1 luglio 2007," sono inserite le seguenti: "tenendo conto dell'organizzazione dei servizi ospedalieri di diagnosi e cura rappresentata e offerta a tal data in regime di accreditamento provvisorio, con le correlate prestazioni ospedaliere erogate nell'ambito delle specialità così come espresse e conseguenzialmente riconosciute";

b) dopo le parole "In caso di sussistenza di ulteriore fabbisogno" sono inserite le seguenti: "non destinato alle strutture pubbliche";

c) dopo le parole "fino alla copertura del fabbisogno dei posti letto" sono inserite le seguenti: "dando priorità al raggiungimento della soglia dei 60 posti letto di cui al punto 2.5 del

decreto ministeriale 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera)»».

L'art. 1, comma 237-quater, così come modificato dalla disposizione impugnata, prescrive che: «ferma restando la sussistenza del fabbisogno e delle condizioni di cui agli articoli 8-ter e 8-quater, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421), in conformità ai principi generali del sistema, ai sensi dell'articolo 1, comma 796, lettere s) e t), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), il fabbisogno va soddisfatto, prioritariamente, attraverso l'accreditamento delle strutture private transitoriamente accreditate, da intendersi provvisoriamente accreditate alla data del 1° luglio 2007, tenendo conto dell'organizzazione dei servizi ospedalieri di diagnosi e cura rappresentata e offerta a tal data in regime di accreditamento provvisorio, con le correlate prestazioni ospedaliere erogate nell'ambito delle specialità così come espresse e conseguenzialmente riconosciute successivamente delle strutture private già in esercizio e solo successivamente mediante l'accreditamento delle strutture o attività di nuova realizzazione.

Il rilascio di nuove autorizzazioni per la realizzazione, nonché l'accreditamento di nuove strutture è subordinato al completamento delle procedure di cui ai commi da 237-quinquies a 237-unvicies.

In caso di sussistenza di ulteriore fabbisogno non destinato alle strutture pubbliche verificato agli esiti della definizione dei procedimenti di accreditamento definitivo delle strutture sanitarie e sociosanitarie ai sensi dell'articolo 1, commi da 237-bis a 237-tervicies della legge regionale n. 4/2011, le strutture sanitarie e socio-sanitarie già autorizzate ed in possesso dei requisiti tecnico-sanitari, nonché in possesso degli ulteriori requisiti previsti per l'accreditamento istituzionale di cui al Reg. reg. 22 giugno 2007, n. 1 (Regolamento recante la definizione dei requisiti ulteriori e le procedure per l'accreditamento istituzionale dei soggetti pubblici e privati che erogano attività di assistenza specialistica in regime ambulatoriale, in regime di ricovero ed in regime residenziale) possono essere accreditate fino alla copertura del fabbisogno dei posti letto dando priorità al raggiungimento della soglia dei 60 posti letto di cui al punto 2.5 del decreto ministeriale 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera), sempre e comunque nell'osservanza delle disposizioni impartite dal Commissario ad acta per la prosecuzione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario».

Ancorché sollevata in riferimento a parametri parzialmente diversi da quelli evocati nei confronti del comma 10, la questione ha a oggetto una fattispecie normativa sostanzialmente analoga a quella precedente.

Anche in questo caso il comma 4 eccede la competenza regionale e non è neppure coerente – come rileva il Presidente del Consiglio dei ministri – con la cornice programmatica del piano di rientro regionale.

Pertanto, anch'esso interferisce con i poteri affidati al Commissario e con gli standard qualitativi, strutturali e quantitativi relativi alla assistenza ospedaliera, riconducibili al parametro costituzionale della tutela della salute.

Per questi motivi, il comma 4, lettere a), b) e c), dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 10 del 2017 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con gli artt. 117, terzo comma – in materia di tutela della salute – e 120, secondo comma, Cost.

6.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, della legge reg. Campania n. 10 del 2017, promossa in riferimento agli artt. 117, terzo comma, in materia di tutela della salute, e 120, secondo comma, Cost., e in relazione all'art. 1, comma 796, della legge n. 296 del 2006, è fondata.

Il comma 796 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 detta misure per la riorganizzazione della rete delle strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio, al fine dell'adeguamento degli standard organizzativi e di personale

coerenti con i processi di incremento dell'efficienza resi possibili dal ricorso a metodiche automatizzate.

La norma impugnata stabilisce che «in fase di prima applicazione del piano di riassetto ed efficientamento della rete dei laboratori di analisi operanti in ambito regionale, su istanza dei soggetti che hanno già aderito ad una aggregazione rientrante esclusivamente nelle figure giuridiche disciplinate dai decreti del Commissario ad acta per il piano di rientro, i termini per gli adempimenti intermedi previsti dai predetti decreti possono essere prorogati dalla competente ASL, acquisito il parere del Commissario ad acta.

I soggetti che, trascorsi 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, siano al di sotto della soglia delle 70.000 prestazioni equivalenti e che non abbiano aderito ad un'aggregazione decadono dall'accreditamento istituzionale.

In pendenza di motivata istanza di proroga del predetto termine presentata dalla struttura interessata e fino alla pronuncia della competente ASL, che deve provvedere nei 30 giorni successivi all'istanza, i termini sono sospesi.

Nel provvedimento aziendale con cui l'ASL si pronuncia motivatamente sull'istanza, in caso di provvedimento favorevole, vengono ragionevolmente rideterminati i termini per gli adempimenti intermedi previsti dalle vigenti disposizioni commissariali.

Al fine di garantire la progressiva piena attuazione del processo di riorganizzazione e efficientamento della rete laboratoristica ed il rispetto della soglia minima di efficienza delle 200.000 prestazioni equivalenti su base annua per tutti i soggetti accreditati, il termine per il conseguimento della predetta soglia minima è fissato al 30 giugno 2018.

A partire dal primo luglio 2018, i laboratori che non raggiungono, in forma singola o aggregata, la soglia minima di efficienza di 200.000 prestazioni equivalenti su base annua decadono dall'accreditamento istituzionale».

Anche in questo caso la sostanza normativa non è dissimile dalle precedenti.

L'impugnato comma 8 introduce una proroga generica del sistema di accreditamento dei laboratori, invadendo la competenza del Commissario ad acta che – per i motivi già specificati – sostituisce nel periodo di vigenza del piano di rientro la Regione.

Per di più, la disposizione impugnata non è neppure conforme agli standard organizzativi stabiliti dal legislatore statale per rendere più efficiente ed economico il sistema inerente alla tutela della salute in ambito regionale.

Il comma 8 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 10 del 2017 deve essere pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con gli artt. 117, terzo comma, in materia di tutela della salute, e 120, secondo comma, Cost.

7.– In sostanza, tutte le disposizioni dianzi esaminate sono riconducibili a una malintesa concezione del ruolo della Regione nel periodo di vigenza del piano di rientro e della gestione commissariale. Tale ruolo non può consistere in una sovrapposizione legislativa e amministrativa alle funzioni commissariali, ma deve limitarsi a compiti di impulso e vigilanza per la garanzia dei LEA e a una trasparente e corretta trasposizione delle entrate e degli oneri finanziari per la sanità nel bilancio regionale, secondo i canoni previsti dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011.

8.– Anche la questione promossa nei confronti dell'art. 1, comma 30, della legge reg. Campania n. 10 del 2017, in riferimento l'art. 117, terzo comma, Cost., con riguardo alle materie «produzione e trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e «governo del territorio», in relazione all'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006 e all'art. 1, comma 7, lettera n), della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), è fondata.

La disposizione impugnata, al dichiarato fine di tutelare e conservare le acque superficiali e sotterranee esistenti sul territorio regionale destinate al consumo umano, vieta la prospezione, la ricerca, l'estrazione e lo stoccaggio di idrocarburi liquidi e gassosi, nonché la realizzazione delle relative infrastrutture tecnologiche nelle aree di affioramento di rocce carbonatiche, così come

perimetrare ed evidenziare nella cartografia idrogeologica del Piano di gestione delle acque del distretto idrografico dell'Appennino meridionale.

Tale unilaterale perimetrazione incide, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., nelle materie di competenza concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e «governo del territorio».

L'art. 1, comma 7, lettera n), della legge n. 239 del 2004, richiamato nella motivazione del ricorso e da ritenersi norma interposta, stabilisce che le determinazioni inerenti alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, siano adottate dallo Stato d'intesa con le Regioni interessate.

Alla stregua della menzionata disposizione, difatti, «sono esercitati dallo Stato, anche avvalendosi dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, i seguenti compiti e funzioni amministrativi

Fra tali compiti e funzioni rientrano, da una parte, «l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti» (lettera g) e, dall'altra, «l'utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia» (lettera l).

Alla luce del descritto quadro normativo, lo Stato e la Regione esercitano, quindi, le rispettive funzioni attraverso lo strumento dell'intesa in senso forte, in conformità al principio di leale collaborazione.

La preclusione imposta su alcune aree unilateralmente dal legislatore regionale contrasta con il suddetto principio «che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative» (sentenza n. 117 del 2013).

Per quanto più specificamente attiene alla realizzazione delle infrastrutture energetiche, parimenti oggetto di divieto da parte della legge in esame, questa Corte ha già avuto modo di esaminare, da ultimo con la sentenza n. 131 del 2016, norme statali che disciplinano la realizzazione di tali infrastrutture, subordinandole all'intesa con le Regioni (fra esse lo stesso art. 1, comma 7, lettera n, della legge n. 239 del 2004, su cui si è pronunciata la sentenza n. 117 del 2013), e le ha qualificate come norme recanti principi fondamentali della materia.

In tal senso, con riguardo agli artt. 1, commi 7, lettera g, e 8, lettera b, numero 2, della medesima legge n. 239 del 2004 e all'art. 52-quinquies del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A)», si è pronunciata la sentenza n. 182 del 2013.

Le norme interposte evocate dal Presidente del Consiglio dei ministri «ridefiniscono, “in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione” delle opere, “in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario”, ma anche in relazione “ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione” (sentenza n. 117 del 2013)» (sentenza n. 39 del 2017).

Deve dunque essere condivisa la censura del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ritiene che la norma impugnata costituisce una preclusione di principio al confronto e, in quanto tale, vanifica in radice la bilateralità della procedura d'intesa necessaria per inserire in modo coerente nel quadro dei principi fissati dal legislatore statale le peculiarità degli interessi ambientali e pianificatori della Regione.

L'unilateralità della procedura adottata dalla resistente rende infondata anche l'eccezione secondo cui la legge regionale non avrebbe introdotto «limitazioni alla localizzazione», bensì meri «criteri di localizzazione», ancorché formulati «in negativo».

Anche i criteri di localizzazione, infatti, devono essere condivisi con lo Stato e non essere predeterminati in questo modo dal legislatore regionale.

Neppure può ragionevolmente sostenersi che l'intesa con lo Stato possa intervenire – ove in ipotesi quest'ultimo ritenesse condivisibile la scelta della Regione – dopo l'emanazione della disposizione contestata.

Dunque, l'art. 1, comma 30, della legge reg. Campania n. 10 del 2017 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., con riguardo alle materie di potestà concorrente precedentemente richiamate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4, lettere a), b) e c), 8, 10 e 30, della legge della Regione Campania 31 marzo 2017, n. 10, recante «Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 aprile 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 giugno 2018.

Sentenza: 8 maggio 2018, n. 118

Materia: Demanio marittimo – concessioni ad uso turistico-ricreativo

Parametri invocati: Articolo 117, secondo comma, lettere e) e l), della Costituzione.

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Articolo 3 comma 3 della legge della Regione Abruzzo 27 aprile 2017, n. 30 (Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari)

Esito:

-illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 27 aprile 2017, n. 30 (Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari).

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 27 aprile 2017, n. 30 (Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari), in relazione all'art. 117, secondo comma, lettere e) e l), della Costituzione.

La disposizione impugnata stabilisce che *“nell'esercizio delle proprie funzioni i Comuni garantiscono che il rilascio di nuove concessioni avvenga senza pregiudizio del legittimo affidamento degli imprenditori balneari titolari di concessioni rilasciate anteriormente al 31 dicembre 2009”*.

Secondo il ricorrente, tale disposizione prefigurerebbe *“una tutela dell'affidamento secondo forme specifiche e proprie della Regione Abruzzo, in base a scelte rimesse ai comuni”*, in contrasto con il principio secondo cui le modalità di tutela dell'affidamento dei concessionari uscenti debbono essere regolate in maniera uniforme sul piano nazionale, in modo da assicurare una effettiva tutela della concorrenza e della parità di trattamento tra gli aspiranti concessionari, al cui presidio sarebbero posti i titoli di competenza esclusiva dello Stato invocati dalla difesa erariale.

Secondo il ricorrente le uniche forme di tutela dell'affidamento che i Comuni, nell'esercizio delle facoltà loro delegate dalla disposizione impugnata, potrebbero in concreto apprestare consisterebbero, o nella proroga delle concessioni esistenti, ovvero nell'imposizione ai concessionari subentranti dell'obbligo di indennizzare i concessionari uscenti.

Entrambe tali soluzioni peraltro, a prescindere dalla questione della loro liceità o meno alla stregua del diritto dell'Unione europea, inciderebbero necessariamente sulle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, riservate alla competenza esclusiva dello Stato.

Per la Corte, il ricorso è fondato sotto il profilo della violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Costituzione.

La Corte ricorda la propria giurisprudenza, (sentenza n. 157 del 2017), con la quale si affermava che la disciplina concernente il rilascio di concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale sia regionale.

Le competenze amministrative inerenti al rilascio delle concessioni in uso di beni del demanio marittimo sono state conferite alle Regioni in virtù di quanto previsto dall'art. 105, comma 2, lettera l), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Le funzioni relative sono esercitate, di regola, dai Comuni in forza dell'art. 42 del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96 (Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell'art. 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni), rispetto ai quali le Regioni mantengono poteri di indirizzo.

La Corte, con riferimento alle attività di impresa turistico-balneari, ricorda il comma 6 dell'art. 11 della legge 15 novembre 2011, n. 217, recante “*Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010*”.

La Corte ha più volte sottolineato che i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni su beni del demanio marittimo devono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e vengono ricordate, a tal proposito, le sentenze 40/2017 e 157/2017.

Demandando genericamente ai Comuni la determinazione delle modalità concrete con cui tutelare il legittimo affidamento dei titolari di concessioni rilasciate anteriormente al 30 dicembre 2009 nell'ambito delle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni, la disposizione regionale impugnata affida alla discrezionalità delle amministrazioni comunali l'adozione di misure che, qualunque ne sia la concreta configurazione, necessariamente inciderebbero in senso limitativo sulla materia della tutela della libera concorrenza e della parità di trattamento tra tutti gli aspiranti alla concessione, materia che deve ritenersi riservata alla legislazione statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), Costituzione.

Il profilo di incostituzionalità invocato dalla difesa erariale non concerne il contrasto della disposizione con i vincoli derivanti dal diritto dell'Unione europea, bensì soltanto la sua incidenza in una sfera di competenza riservata in via esclusiva alla legislazione statale, alla quale unicamente spetta disciplinare in modo uniforme le modalità e i limiti della tutela dell'affidamento dei titolari delle concessioni già in essere nelle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni.

In conclusione, la disposizione impugnata viola la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, della legge regionale Abruzzo 27 aprile 2017, n. 30 (Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari).

Demanio marittimo - Concessioni ad uso turistico-ricreativo - Competenze amministrative dei Comuni - Necessita' che il rilascio di nuove concessioni avvenga senza pregiudizio del legittimo affidamento degli imprenditori balneari titolari di concessioni rilasciate anteriormente al 31 dicembre 2009. - Legge della Regione Abruzzo 27 aprile 2017, n. 30 (Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari), art. 3, comma 3. - (T-180118) (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.24 del 13-6-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 27 aprile 2017, n. 30 (Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 4-5 luglio 2017, depositato in cancelleria il 7 luglio 2017, iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 31, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2018 il Giudice relatore Francesco Viganò;

udito l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 27 aprile 2017, n. 30 (Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari), in relazione all’art. 117, secondo comma, lettere e) e l), della Costituzione.

2.– La disposizione impugnata stabilisce che «nell’esercizio delle proprie funzioni i Comuni garantiscono che il rilascio di nuove concessioni avvenga senza pregiudizio del legittimo affidamento degli imprenditori balneari titolari di concessioni rilasciate anteriormente al 31 dicembre 2009».

Secondo il ricorrente, tale disposizione prefigurerebbe «una tutela dell’affidamento secondo forme specifiche e proprie della Regione Abruzzo, in base a scelte rimesse ai comuni», in contrasto con il principio secondo cui le modalità di tutela dell’affidamento dei concessionari uscenti debbono essere regolate in maniera uniforme sul piano nazionale, in modo da assicurare una effettiva tutela della concorrenza e della parità di trattamento tra gli aspiranti concessionari, al cui presidio sarebbero posti i titoli di competenza esclusiva dello Stato invocati dalla difesa erariale.

D’altra parte, le uniche forme di tutela dell’affidamento che i Comuni, nell’esercizio delle facoltà loro delegate dalla disposizione impugnata, potrebbero in concreto apprestare consisterebbero, secondo il ricorrente, o nella proroga delle concessioni esistenti, ovvero nell’imposizione ai concessionari subentranti dell’obbligo di indennizzare i concessionari uscenti.

Ciò si desumerebbe in particolare dalla clausola di invarianza di spesa prevista dall’art. 4 della medesima legge regionale, che all’evidenza esclude che la tutela dell’affidamento dei concessionari uscenti possa essere posta a carico della pubblica amministrazione.

Entrambe tali soluzioni peraltro, a prescindere dalla questione della loro liceità o meno alla stregua del diritto dell’Unione europea, inciderebbero necessariamente sulle materie della tutela della concorrenza e dell’ordinamento civile, riservate alla competenza esclusiva dello Stato.

3.– Il ricorso è fondato sotto il profilo della violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.1.– Come anche recentemente rammentato dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 157 del 2017), la disciplina concernente il rilascio di concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale sia regionale.

Le competenze amministrative inerenti al rilascio delle concessioni in uso di beni del demanio marittimo sono state, in effetti, conferite alle Regioni in virtù di quanto previsto dall’art. 105, comma 2, lettera l), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

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

D’altra parte, la giurisprudenza di questa Corte ha più volte sottolineato che i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni su beni del demanio marittimo devono essere stabiliti nell’osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla

normativa comunitaria e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (da ultimo, sentenze n. 157 del 2017 e n. 40 del 2017).

3.2.– Demandando genericamente ai Comuni la determinazione delle modalità concrete con cui tutelare il legittimo affidamento dei titolari di concessioni rilasciate anteriormente al 30 dicembre 2009 nell'ambito delle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni, la disposizione regionale impugnata affida alla discrezionalità delle amministrazioni comunali l'adozione di misure che, qualunque ne sia la concreta configurazione, necessariamente inciderebbero in senso limitativo sulla materia della tutela della libera concorrenza e della parità di trattamento tra tutti gli aspiranti alla concessione, materia che deve ritenersi riservata alla legislazione statale ai sensi del citato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Né vale ad assicurare legittimità alla disposizione impugnata la clausola di cui all'art. 1, comma 1, lettera d), della stessa legge reg. Abruzzo n. 30 del 2017, a tenore della quale la tutela dell'affidamento dei concessionari uscenti è garantita «nei limiti precisati dal diritto eurounitario».

Il profilo di incostituzionalità invocato dalla difesa erariale non concerne, infatti, il contrasto della disposizione con i vincoli derivanti dal diritto dell'Unione europea, bensì soltanto la sua incidenza in una sfera di competenza riservata in via esclusiva alla legislazione statale, alla quale unicamente spetta disciplinare in modo uniforme le modalità e i limiti della tutela dell'affidamento dei titolari delle concessioni già in essere nelle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni.

La disposizione impugnata viola, dunque, la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

3.3.– Resta assorbita l'ulteriore censura proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 27 aprile 2017, n. 30 (Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Francesco VIGANÒ, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2018.

Sentenza: 11 aprile 2018, n. 121

Materia: Ambiente – Aree protette

Parametri invocati: art. 117, comma primo, Cost. lettere l) ed s) ; art. 25 , comma secondo, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: varie disposizioni della legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 2 (Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore)

Esito: illegittimità costituzionale dei seguenti articoli della l.r. Campania 20 gennaio 2017, n. 2 (Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore):

- art. 4, comma 2, nella parte in cui non prevede che la funzione di pianificazione degli interventi di recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale debba essere esercitata, all'interno delle aree naturali protette, in conformità al loro regolamento e al rispettivo piano per il parco, nonché alle misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo;

- art. 7, nella parte in cui la disciplina ivi prevista trova applicazione anche in relazione a porzioni della rete escursionistica regionale incluse nel territorio delle aree naturali protette;

- art. 8, comma 2, lettera n), nella parte in cui prevede che il rappresentante degli Enti parco è «designato dalla Federparchi» anziché «dagli Enti parco allocati su territorio campano»;

- art. 9, comma 1, nella parte in cui non prevede che la gestione tecnica dei siti ricompresi nella rete escursionistica regionale e inclusi nei territori delle aree naturali protette sia di competenza esclusiva degli enti gestori di queste ultime;

- art. 9, comma 2, lettera a), nella parte in cui prevede che le modalità di fruizione della rete escursionistica regionale, per la parte in cui essa si sviluppa all'interno delle aree naturali protette, debbano essere individuate dagli enti di gestione delle aree protette in accordo con i Comuni territorialmente interessati, invece di essere determinate dal regolamento dell'area protetta;

- art. 10, comma 1, nella parte in cui non prevede che il Piano triennale degli interventi sulla rete escursionistica campana, ove rivolto alle porzioni di territorio regionale ricomprese nel perimetro delle aree naturali protette, deve rispettare il regolamento e il piano di queste ultime;

- art. 10, commi 3 e 5, nella parte in cui trovano applicazione anche all'interno delle aree naturali protette;

- art. 13, nella parte in cui si applica anche a porzioni della rete escursionistica regionale incluse nel territorio delle aree naturali protette;

- art. 16, comma 2, lettere a), b), c), d), f) e g), nella parte in cui affida al regolamento attuativo, adottato dalla Giunta regionale, la disciplina degli oggetti ivi previsti anche con riferimento al territorio delle aree naturali protette;

- art. 14, comma 3.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato plurime disposizioni della legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 2 (Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore), con la quale il legislatore regionale, con l'intento «di sviluppare il turismo sostenibile» (art. 1, comma 1, della legge regionale) e di promuovere «la sentieristica e la viabilità minore attraverso l'individuazione di percorsi di interesse ambientale e storico» (art. 1, comma 2, della legge regionale), ha istituito la Rete escursionistica campana (d'ora in avanti: REC).

Le numerose questioni proposte sono state suddivise in due insiemi, che sono stati presi in esame separatamente.

Con il primo insieme di questioni, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che le varie disposizioni impuginate trovino tutte applicazione anche in relazione alle aree naturali protette, siano esse nazionali o regionali.

L'istituita REC, infatti, interessa tutto il territorio regionale campano, entro il quale sono presenti due parchi nazionali oltre ad alcune riserve naturali statali e parchi regionali, la cui tutela è però disciplinata dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) (d'ora in avanti: legge quadro): **legge che**, secondo la giurisprudenza della Corte, **deve ricondursi alla competenza esclusiva statale** in materia di “**tutela dell'ambiente e dell'ecosistema**”, di modo che le Regioni possono a tale riguardo determinare maggiori livelli di tutela, ma non derogare in peius alla legislazione statale.

La Corte delinea il quadro normativo giurisprudenziale alla luce del quale le disposizioni del primo insieme sono valutate.

Richiamandosi alla propria consolidata giurisprudenza, ricorda che la “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” non identifica una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze, anche regionali (vedi sentenze n. 66 del 2018, n. 212 del 2017 e n. 210 del 2016).

L'ambiente è, dunque, un «“valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 407 del 2002).

Nell'ambito delle materie di loro competenza, pertanto, le Regioni trovano un limite negli standard di tutela fissati a livello statale.

Questi, tuttavia, non impediscono ai legislatori regionali di adottare discipline normative che prescrivano livelli di tutela dell'ambiente più elevati (di recente, sentenze n. 66 del 2018, n. 74 del 2017, n. 267 del 2016 e n. 149 del 2015), i quali «implicano logicamente il rispetto degli standard adeguati e uniformi fissati nelle leggi statali» (sentenza n. 315 del 2010).

La legge quadro è stata reiteratamente ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” (da ultimo, sentenze n. 74 e n. 36 del 2017): ai principi fondamentali da essa dettati, dunque, le Regioni sono tenute ad adeguarsi, pena l'invasione di un ambito materiale di esclusiva spettanza statale.

La Corte, in particolare, ha posto in evidenza come lo standard minimo uniforme di tutela nazionale si estrinsechi nella predisposizione da parte degli enti gestori delle aree protette “di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione” dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenza n. 171 del 2012; nello stesso senso, le sentenze n. 74 del 2017, n. 263 e n. 44 del 2011, n. 387 del 2008).

Sono dunque il regolamento (art. 11) e il piano per il parco (art. 12), nonché le misure di salvaguardia adottate nelle more dell'istituzione dell'area protetta (artt. 6 e 8), gli strumenti attraverso i quali tale valutazione di rispondenza deve essere compiuta a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; allo stesso tempo, l'art. 29 – inserito tra le disposizioni finali, valevole per tutte le species di area protetta – attribuisce all'organismo di gestione il compito di assicurare il rispetto del regolamento e del piano.

Tale modello di tutela, incentrato sull'esistenza di un ente gestore dell'area protetta, sulla predisposizione di strumenti programmatici e gestionali e sulla funzione di controllo del loro rispetto, attribuita all'ente gestore, è sostanzialmente replicato dalla normativa statale per le riserve naturali statali.

L'art. 17 della legge quadro, infatti, dispone che il decreto istitutivo della riserva deve, tra le altre cose, determinare l'organismo di gestione e stabilire indicazioni e criteri specifici cui devono conformarsi il piano di gestione della riserva ed il relativo regolamento attuativo, emanato secondo i principi contenuti nell'art. 11.

Sempre la Corte ha precisato che la legge quadro non si limita a dettare standard minimi uniformi atti a tutelare soltanto i parchi e le riserve naturali nazionali – istituiti ai sensi dell'art. 8 della legge quadro (rispettivamente, con decreto del Presidente della Repubblica e con decreto del Ministro dell'ambiente) – ma impone anche un nucleo minimo di tutela del patrimonio ambientale rappresentato dai parchi e dalle riserve naturali regionali, che vincola il legislatore regionale nell'ambito delle proprie competenze (sentenze n. 74 e n. 36 del 2017, n. 212 del 2014, n. 171 del 2012, n. 325, n. 70 e n. 44 del 2011).

Anche in relazione alle aree protette regionali il legislatore statale ha predisposto un modello fondato sull'individuazione del loro soggetto gestore, ad opera della legge regionale istitutiva (art. 23), sull'adozione, “secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'articolo 11, di regolamenti delle aree protette” (art. 22, comma 1, lettera d, peraltro significativamente ed espressamente ricompreso tra i “principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali”), nonché su un piano per il parco tramite il quale siano attivate le finalità del parco naturale regionale (art. 25).

Secondo la Corte può senz'altro riconoscersi che il legislatore statale ha previsto, per le aree naturali protette regionali, un quadro normativo meno dettagliato di quello predisposto per le aree naturali protette nazionali, tale che le Regioni abbiano un qualche margine di discrezionalità tanto in relazione alla disciplina delle stesse aree protette regionali quanto sul temperamento tra la protezione di queste ultime e altri interessi meritevoli di tutela da parte del legislatore regionale.

Ciò non toglie, tuttavia, che l'esistenza di un regolamento e di un piano dell'area protetta, cui devono conformarsi le attività svolte all'interno del parco o della riserva, così come l'attribuzione a un organismo di gestione della verifica del rispetto di tali strumenti regolatori e programmatici, siano costituzionalmente necessarie, perché sono la manifestazione di quello standard minimo di tutela che il legislatore statale ha individuato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” e che le Regioni possono accompagnare con un surplus di tutela, ma non derogare in peius.

Alla luce della richiamata giurisprudenza, nonché dei principi stabiliti dalla legge quadro, la Corte rileva che la univoca ed esclusiva vocazione turistica della legge regionale campana, ove non correlata (e subordinata) alle esigenze di tutela dell'ambiente, salvaguardato dal complesso di strumenti promozionali e di controllo predisposti dalla normativa quadro statale, finirebbe per risultare ontologicamente invasiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto facoltizzata, per sé sola, a determinare modalità, dimensioni e controllo per la realizzazione di un “turismo sostenibile” anche in zone a riconosciuta “sensibilità” ambientale.

Se infatti, come si afferma all'art. 1, la legge regionale in esame intende “sviluppare il turismo sostenibile”, promovendo “la sentieristica e la viabilità minore” e valorizzandone, in particolare, le infrastrutture connesse, la circostanza per cui la disciplina ch'essa reca interferisce con il regime di tutela per le aree naturali protette non vale a renderla attuativa della legge quadro ma, al contrario, esige la verifica circa la sua compatibilità con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale.

Prendendo in esame le singole questioni di legittimità costituzionale sollevate, la Corte ne dichiara la fondatezza come segue:

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 2 (Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore), nella parte in cui non prevede che la funzione di pianificazione degli interventi di recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale debba essere esercitata, all'interno delle aree naturali protette, in conformità al loro regolamento e al rispettivo piano per il parco, nonché alle misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui la disciplina ivi prevista trova applicazione anche in relazione a porzioni della rete escursionistica regionale incluse nel territorio delle aree naturali protette;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, lettera n), legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui prevede che il rappresentante degli Enti parco è «designato dalla Federparchi» anziché «dagli Enti parco allocati su territorio campano»;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui non prevede che la gestione tecnica dei siti ricompresi nella rete escursionistica regionale e inclusi nei territori delle aree naturali protette sia di competenza esclusiva degli enti gestori di queste ultime;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, lettera a), legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui prevede che le modalità di fruizione della rete escursionistica regionale, per la parte in cui essa si sviluppa all'interno delle aree naturali protette, debbano essere individuate dagli enti di gestione delle aree protette in accordo con i Comuni territorialmente interessati, invece di essere determinate dal regolamento dell'area protetta;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui non prevede che il Piano triennale degli interventi sulla rete escursionistica campana, ove rivolto alle porzioni di territorio regionale ricomprese nel perimetro delle aree naturali protette, deve rispettare il regolamento e il piano di queste ultime;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3 e 5, legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui trovano applicazione anche all'interno delle aree naturali protette;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui si applica anche a porzioni della rete escursionistica regionale incluse nel territorio delle aree naturali protette;

9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, lettere a), b), c), d), f) e g), legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui affida al regolamento attuativo, adottato dalla Giunta regionale, la disciplina degli oggetti ivi previsti anche con riferimento al territorio delle aree naturali protette.

La corte passa poi all'esame del secondo gruppo di questioni, relativo ad alcune disposizioni della legge reg. Campania n. 2 del 2017 che prevedono sanzioni amministrative.

L'art. 14, comma 3, della richiamata legge regionale dispone che la violazione di quanto previsto al comma 2 del medesimo art. 14 comporta "l'applicazione delle sanzioni e delle misure" previste dal codice della strada.

La Corte, richiamandosi alla propria precedente e consolidata giurisprudenza, ricorda che il principio della legalità della pena è "ricavabile anche per le sanzioni amministrative dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione, in base al quale è necessario che sia la legge a configurare, con sufficienza adeguata alla fattispecie, i fatti da punire" (sentenza n. 78 del 1967).

Si è poi precisato, che dall'art. 25 Cost., data l'ampiezza della sua formulazione, è desumibile il principio secondo cui "tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto" (sentenza n. 196 del 2010; in identico senso anche le sentenze n. 276 del 2016 e n. 104 del 2014).

E se è vero che tali affermazioni sono state formulate con riferimento a uno dei corollari del principio di legalità, quello **dell'irretroattività** delle norme incriminatrici, in ragione delle questioni di legittimità allora proposte, è pur vero che esse sono parimente da riferire ad altro corollario di detto principio: **il principio di determinatezza delle norme sanzionatorie**.

Questo principio vuole evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri, l'autorità amministrativa o il giudice assumano un ruolo creativo, individuando, in luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l'illecito (sentenza n. 327 del 2008; sul punto anche ordinanza n. 24 del 2017); tale principio, inoltre, non diversamente dal principio d'irretroattività, intende "garantire la libera autodeterminazione individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta" (ancora sentenza n. 327 del 2008).

Con riferimento a questo tipo di sanzioni amministrative, **il principio di legalità, prevedibilità e accessibilità della condotta sanzionabile e della sanzione aventi carattere punitivo-afflittivo**, qualunque sia il nomen ad essa attribuito dall'ordinamento, **deve considerarsi patrimonio derivato non soltanto dai principi costituzionali, ma anche da quelli del diritto convenzionale e sovranazionale europeo, in base ai quali è illegittimo sanzionare comportamenti posti in essere da soggetti che non siano stati messi in condizione di "conoscere", in tutte le sue dimensioni tipizzate, la illiceità della condotta omissiva o commissiva concretamente realizzata.**

Premesso quanto sopra, la corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, legge reg. Campania n. 2 del 2017.

La Corte invece dichiara non fondate le questioni relative:

All'art. 10, comma 4, legge reg. Campania n. 2 del 2017, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione;

all'art. 15, comma 8, legge reg. Campania n. 2 del 2017, promossa, in riferimento all'art. 25 Cost.;

e all'art. 15, comma 3, legge reg. Campania n. 2 del 2017, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La legittimità è confermata richiamando il principio più volte richiamato dalla Corte, secondo cui la competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia a sé, ma accede alle materie sostanziali (sentenza n. 12 del 2004; in senso analogo, tra le tante, sentenze n. 240 del 2007, n. 384 del 2005, n. 28 del 1996).

La legge campana impugnata detta una disciplina che, nell'ambito della competenza esclusiva regionale in materia di "turismo", intende sviluppare il "turismo sostenibile" attraverso un'articolata attività di promozione e valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale, caratterizzato in particolare da percorsi di interesse ambientale e storico.

La previsione della sanzione amministrativa de qua, in quanto diretta a tutelare la segnaletica e le opere realizzate per la percorribilità e la sosta lungo la REC, evidentemente funzionali a garantire la migliore fruibilità del patrimonio escursionistico regionale, non è dunque estranea all'ambito di competenza del legislatore regionale..

Ambiente - Istituzione, individuazione e definizione delle modalita' di gestione della Rete Escursionistica Campana (pianificazione degli interventi di recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale; disciplina della viabilità minore di uso privato; istituzione e composizione della Consulta regionale;

individuazione dei soggetti competenti per la gestione tecnica dei siti; disciplina dei piani degli interventi sulla rete regionale; segnaletica; regolamento attuativo) - Disciplina sanzionatoria. - Legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 2 (Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore), artt. 4, comma 2; 7; 8, comma 2, lettera n); 9, commi 1 e 2, lettera a); 10, commi 1, 3, 4 e 5; 13; 16, comma 2, lettere a), b), c), d), f) e g); 14, comma 3; 15, commi 3 e 8. - (T-180121) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.25 del 20-6-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2; 7; 8, comma 2, lettera n); 9, commi 1 e 2, lettera a); 10, commi 1, 3, 4 e 5; 13; 16, comma 2, lettere a), b), c), d), f) e g); 14, comma 3; 15, commi 3 e 8, della legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 2 (Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20-23 marzo 2017, depositato in cancelleria il 27 marzo 2017, iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2018 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Alba Di Lascio per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato plurime disposizioni della legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 2 (Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore), con la quale il legislatore regionale, con l'intento «di sviluppare il turismo sostenibile» (art. 1, comma 1, della legge regionale) e di promuovere «la sentieristica e la viabilità minore attraverso l'individuazione di percorsi di interesse ambientale e storico» (art. 1, comma 2, della legge regionale), ha istituito la Rete escursionistica campana (d'ora in avanti: REC).

Le numerose questioni proposte dal ricorrente possono suddividersi in due insiemi, che è opportuno prendere in esame separatamente.

2.– Con il primo insieme di questioni, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che le varie disposizioni impuginate trovino tutte applicazione anche in relazione alle aree naturali protette, siano esse nazionali o regionali.

L'istituita REC, infatti, interesserebbe tutto il territorio regionale campano, entro il quale sono presenti due parchi nazionali oltre ad alcune riserve naturali statali e parchi regionali, la cui tutela è però disciplinata dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) (d'ora in avanti: legge quadro): legge che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, deve ricondursi alla competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di modo che le Regioni possono a tale riguardo determinare maggiori livelli di tutela, ma non derogare in peius alla legislazione statale.

Le norme censurate, invece, presentano – secondo il ricorrente – profili di contrasto con la normativa statale, tali da risultare costituzionalmente illegittime per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

In particolare, il Presidente del Consiglio lamenta che, in base alle disposizioni impugnate, la gestione della REC sia condotta, all’interno delle aree protette, anche senza il necessario rispetto di quanto stabilito dal regolamento e dal piano per il parco: strumenti programmatici e gestionali, questi ultimi, per mezzo dei quali, secondo la legge quadro, gli Enti parco debbono tutelare le aree protette, siano queste parchi nazionali, riserve naturali, statali o regionali, o parchi regionali.

In relazione ad alcune delle disposizioni impugnate, il ricorrente lamenta, inoltre, la violazione anche degli artt. 117, sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

Per un verso, infatti, la mancata previsione di conformità al regolamento del parco delle attività volta a volta previste dalle norme censurate determinerebbe una lesione della potestà regolamentare statale, nella specie affidata, dalla legge quadro, a tale regolamento; per un altro, la mancata partecipazione degli Enti parco alla gestione e organizzazione della REC, per la parte in cui questa si sviluppa all’interno delle aree protette, pregiudicherebbe le funzioni amministrative che lo Stato, in materia di propria competenza, ha loro affidato.

3.– Preliminarmente, va rilevato che, nell’impugnare l’art. 8, comma 2, lettera n), della legge reg. Campania n. 2 del 2017, il ricorrente fa riferimento anche all’art. 117, sesto comma, Cost., così come, nel rivolgere le censure agli artt. 9, commi 1 e 2, lettera a), e 13 della legge regionale, fa riferimento anche all’art. 118, primo e secondo comma, Cost.

All’evocazione di tali parametri costituzionali, tuttavia, non corrisponde alcuna motivazione circa la loro violazione da parte delle richiamate disposizioni impugnate, di modo che essi debbono ritenersi estranei al thema decidendum (sentenza n. 175 del 2017).

4.– Le censure di cui al primo insieme di questioni di legittimità costituzionale muovono tutte dalla denunciata violazione, da parte delle singole disposizioni impugnate, di plurime disposizioni della legge quadro e, conseguentemente, della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), oltre che, in alcuni casi, degli artt. 117, sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

4.1.– Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, la «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» non identifica una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze, anche regionali (di recente, sentenze n. 66 del 2018, n. 212 del 2017 e n. 210 del 2016).

L’ambiente è, dunque, un «“valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale» (sentenza n. 407 del 2002).

Nell’ambito delle materie di loro competenza, pertanto, le Regioni trovano un limite negli standard di tutela fissati a livello statale.

Questi, tuttavia, non impediscono ai legislatori regionali di adottare discipline normative che prescrivano livelli di tutela dell’ambiente più elevati (di recente, sentenze n. 66 del 2018, n. 74 del 2017, n. 267 del 2016 e n. 149 del 2015), i quali «implicano logicamente il rispetto degli standard adeguati e uniformi fissati nelle leggi statali» (sentenza n. 315 del 2010).

La legge quadro è stata reiteratamente ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» (da ultimo, sentenze n. 74 e n. 36 del 2017): ai principi fondamentali da essa dettati, dunque, le Regioni sono tenute ad adeguarsi, pena l’invasione di un ambito materiale di esclusiva spettanza statale.

Questa Corte, in particolare, ha posto in evidenza come lo standard minimo uniforme di tutela nazionale si estrinsechi nella predisposizione da parte degli enti gestori delle aree protette «di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei

parchi alle esigenze di protezione» dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenza n. 171 del 2012; nello stesso senso, le sentenze n. 74 del 2017, n. 263 e n. 44 del 2011, n. 387 del 2008).

Sono dunque il regolamento (art. 11) e il piano per il parco (art. 12), nonché le misure di salvaguardia adottate nelle more dell'istituzione dell'area protetta (artt. 6 e 8), gli strumenti attraverso i quali tale valutazione di rispondenza deve essere compiuta a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; allo stesso tempo, l'art. 29 – inserito tra le disposizioni finali, valevole per tutte le species di area protetta – attribuisce all'organismo di gestione il compito di assicurare il rispetto del regolamento e del piano.

Tale modello di tutela, imperniato appunto sull'esistenza di un ente gestore dell'area protetta, sulla predisposizione di strumenti programmatici e gestionali e sulla funzione di controllo del loro rispetto, attribuita all'ente gestore, è sostanzialmente replicato dalla normativa statale per le riserve naturali statali.

L'art. 17 della legge quadro, infatti, dispone che il decreto istitutivo della riserva deve, tra le altre cose, determinare l'organismo di gestione e stabilire indicazioni e criteri specifici cui devono conformarsi il piano di gestione della riserva ed il relativo regolamento attuativo, emanato secondo i principi contenuti nell'art. 11.

4.2.– Questa Corte ha altresì precisato che la legge quadro non si limita a dettare standard minimi uniformi atti a tutelare soltanto i parchi e le riserve naturali nazionali – istituiti ai sensi dell'art. 8 della legge quadro (rispettivamente, con decreto del Presidente della Repubblica e con decreto del Ministro dell'ambiente) – ma impone anche un nucleo minimo di tutela del patrimonio ambientale rappresentato dai parchi e dalle riserve naturali regionali, che vincola il legislatore regionale nell'ambito delle proprie competenze (sentenze n. 74 e n. 36 del 2017, n. 212 del 2014, n. 171 del 2012, n. 325, n. 70 e n. 44 del 2011).

Anche in relazione alle aree protette regionali, invero, il legislatore statale ha predisposto un modello fondato sull'individuazione del loro soggetto gestore, ad opera della legge regionale istitutiva (art. 23), sull'adozione, «secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'articolo 11, di regolamenti delle aree protette» (art. 22, comma 1, lettera d, peraltro significativamente ed espressamente ricompreso tra i «principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali»), nonché su un piano per il parco tramite il quale siano attivate le finalità del parco naturale regionale (art. 25).

5.– La Regione Campania si è costituita in giudizio chiedendo l'inammissibilità o il rigetto del ricorso.

5.1.– La resistente sostiene, innanzitutto, che la legge reg. Campania n. 2 del 2017 intende intervenire sul solo patrimonio ambientale regionale, di modo che la relativa disciplina normativa non potrebbe trovare applicazione all'interno delle aree naturali protette nazionali.

Lo spirito della legge regionale, infatti, sarebbe quello di «tutelare i sentieri e la viabilità minore di territori non ricadenti nei Parchi e nelle aree protette», con l'obiettivo di valorizzare, «nell'ambito dei poteri riconosciuti alle Regioni», «l'equilibrio tra la tutela dell'ambiente ed il turismo escursionistico in quanto attività che si influenzano e si caratterizzano reciprocamente».

Ostano a tale soluzione ermeneutica, tuttavia, più disposizioni della legge campana, dalle quali, al contrario, si evince che la disciplina impugnata, pur intervenendo su ambiti riconducibili anche alla potestà legislativa regionale in materia di «turismo», mai circoscrive il proprio ambito di operatività alle sole aree protette regionali, ben interessando anche aree protette nazionali.

A tal proposito viene in considerazione, innanzitutto, l'art. 1 della citata legge regionale, il quale, nel delimitare l'oggetto dell'intervento legislativo, espressamente si riferisce al recupero, alla conservazione e alla valorizzazione del «patrimonio ambientale» della Regione Campania: patrimonio però che non può non ricomprendere anche le aree protette nazionali che si sviluppano all'interno del territorio regionale.

L'art. 2 della legge regionale campana, a sua volta, nell'indicare le finalità della disciplina normativa, dichiaratamente prevede, al comma 1, lettera l), «la valorizzazione di percorsi escursionistici di tipo regionale, nazionale e internazionale», così come l'art. 4, comma 3, espressamente afferma che la REC «è costituita da sentieri di interesse europeo, inserita nella rete europea della European Ramblers Association ed interregionale»: difficilmente i sentieri potrebbero considerarsi nazionali, internazionali o di interesse europeo senza attraversare anche le aree protette nazionali.

Nella gestione della REC e per la vigilanza e il controllo sul rispetto della legge regionale, il legislatore campano, inoltre, esplicitamente coinvolge gli enti di gestione delle aree protette generalmente intesi, senza dunque limitare tale coinvolgimento agli enti di gestione delle aree protette regionali (artt. 8, comma 2, lettera n; 9, comma 1; 15, commi 1 e 4).

Al contrario, la volontà di coinvolgere, nello svolgimento di tali funzioni, anche gli enti cui è affidata la tutela delle aree protette nazionali è resa palese dall'utilizzo, all'art. 8, comma 2, lettera n), della locuzione «Enti Parco», che è la medesima utilizzata dall'art. 9 della legge quadro nel riferirsi, appunto, al soggetto gestore delle aree protette nazionali.

Infine, all'art. 14, nel prevedere i divieti connessi alla disciplina legislativa, la legge regionale dichiaratamente fa salva «l'osservanza della vigente normativa statale e regionale in materia di aree naturali protette», con una formola comprensiva – come, del resto, lo è quella identica adoperata dalla legge quadro (specialmente artt. 1 e 2) – tanto delle aree naturali protette nazionali quanto di quelle regionali.

5.2.– Per quel che riguarda l'applicabilità delle disposizioni impugnate all'interno delle aree protette regionali, secondo la Regione Campania la legge regionale sarebbe conforme a quanto disposto dall'art. 22, comma 1, lettera d), della legge quadro: le disposizioni censurate non farebbero altro che individuare criteri generali in base ai quali gli enti gestori delle aree protette dovrebbero adottare o adeguare i rispettivi regolamenti.

Inoltre, in base a quanto previsto dalla legge quadro, nelle aree protette di interesse regionale le singole Regioni sarebbero legittimate «a stabilire obiettivi di tutela e regimi di protezione anche diversi da quelli propri dei parchi nazionali, purché diretti ad offrire una maggiore tutela».

Ciò, in particolare, perché i parchi naturali regionali sarebbero qualificati per la presenza non solo di valori naturalistici e ambientali, ma anche «paesaggistici e artistici, nonché di valori legati alle tradizioni culturali delle popolazioni locali»: il che consentirebbe alle Regioni di stabilire «equilibri tra le esigenze di sviluppo economico, urbanistico e turistico e la conservazione della natura diversi da quelli propri della disciplina statale».

Anche in questo caso, le difese della Regione Campania non colgono nel segno. Per un verso, deve escludersi che la legge campana oggetto del presente scrutinio sia la legge regionale cui si riferisce l'art. 22, comma 1, lettera d), della legge quadro.

La legge regionale, difatti, in nessuna sua parte è tesa a disciplinare direttamente o indirettamente le aree protette regionali, dando attuazione alla disposizione statale; diversamente, come si afferma all'art. 1, essa intende «sviluppare il turismo sostenibile», promuovendo «la sentieristica e la viabilità minore» e valorizzandone, in particolare, le infrastrutture connesse.

La circostanza per cui la disciplina ch'essa reca interferisce con il regime di tutela per le aree naturali protette non vale a renderla attuativa della legge quadro ma, al contrario, esige la verifica circa la sua compatibilità con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale.

Per altro verso, può senz'altro riconoscersi che il legislatore statale ha previsto, per le aree naturali protette regionali, un quadro normativo meno dettagliato di quello predisposto per le aree naturali protette nazionali, tale che le Regioni abbiano un qualche margine di discrezionalità tanto in relazione alla disciplina delle stesse aree protette regionali quanto sul temperamento tra la protezione di queste ultime e altri interessi meritevoli di tutela da parte del legislatore regionale.

Ciò non toglie, tuttavia, che l'esistenza di un regolamento e di un piano dell'area protetta, cui devono conformarsi le attività svolte all'interno del parco o della riserva, così come l'attribuzione a un organismo di gestione della verifica del rispetto di tali strumenti regolatori e

programmatici, siano costituzionalmente necessarie, perché sono la manifestazione di quello standard minimo di tutela che il legislatore statale ha individuato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e che le Regioni possono accompagnare con un surplus di tutela, ma non derogare in peius.

6.– Alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale, nonché dei principi stabiliti dalla legge quadro, va rilevato, dunque, che la univoca ed esclusiva vocazione turistica della legge regionale campana, ove non correlata (e subordinata) alle esigenze di tutela dell'ambiente, salvaguardato dal complesso di strumenti promozionali e di controllo predisposti dalla normativa quadro statale, finirebbe per risultare ontologicamente invasiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto facoltizzata, per sé sola, a determinare modalità, dimensioni e controllo per la realizzazione di un “turismo sostenibile” anche in zone a riconosciuta “sensibilità” ambientale.

Tanto premesso, possono ora prendersi in esame le singole questioni di legittimità costituzionale di cui al primo insieme.

7.– L'art. 4, comma 2, legge reg. Campania n. 2 del 2017 disciplina la pianificazione degli interventi di recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri reputa tale disposizione invasiva della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), perché non prevede che tale funzione di pianificazione debba essere esercitata, quando interessi aree rientranti in parchi nazionali, in conformità al regolamento del parco, al piano per il parco, nonché alle misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo.

La questione è fondata.

Si è già rilevato come questa Corte abbia riconosciuto che lo standard minimo uniforme di tutela ambientale si articola nella previsione di strumenti programmatici e regolatori delle attività esercitabili all'interno delle aree protette.

La disposizione regionale, nella parte in cui non prevede che la pianificazione concernente la REC all'interno delle aree protette nazionali sia conforme a quanto stabilito da tali strumenti gestori, si pone dunque in contrasto con quanto stabilito dalla legge quadro.

7.1.– La medesima disposizione è altresì censurata nella parte in cui non prevede che la pianificazione concernente la REC, anche quando questa si sviluppi all'interno di riserve naturali e aree protette regionali, sia conforme a quanto stabilito dai relativi strumenti gestori.

La questione è fondata.

La legge quadro, come si è visto, impone anche per le riserve naturali e le aree protette regionali un regolamento e un piano, cui devono conformarsi le attività che si svolgono all'interno di tali aree: di qui l'illegittimità della disposizione impugnata, nella parte in cui non prevede che la pianificazione concernente la REC sia conforme a tali strumenti.

Deve escludersi, infatti, che in tal modo il legislatore regionale abbia predisposto un livello di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema più elevato di quello garantito dal legislatore statale.

7.2.– Restano assorbite le ulteriori questioni aventi per oggetto l'art. 4, comma 2, della legge regionale.

8.– L'art. 7 della legge reg. Campania n. 2 del 2017 disciplina la viabilità minore di uso privato inclusa nella REC, stabilendo limiti al transito.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lo reputa lesivo della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» perché – nella parte in cui è volto a disciplinare anche porzioni della REC incluse nel territorio dei parchi nazionali – si pone in contrasto con gli artt. 11 e 12 della legge n. 394 del 1991, i quali affidano specificamente al regolamento del parco e al piano per il parco la relativa disciplina.

La questione, che involve i primi due commi della disposizione, è fondata.

L'art. 11, comma 2, della legge quadro, infatti, affida al regolamento del parco la disciplina del soggiorno e della circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto (lettera c) e dell'accessibilità nel territorio del parco attraverso percorsi e strutture idonee per disabili, portatori di handicap e anziani (lettera h); l'art. 12, comma 1, prevede che il piano per il parco disciplini, tra le altre cose, i vincoli, le destinazioni di uso pubblico o privato e le norme di attuazione relative con riferimento alle varie aree o parti del piano (lettera b) e i sistemi di accessibilità veicolare e pedonale con particolare riguardo ai percorsi, agli accessi e alle strutture riservati a disabili, ai portatori di handicap e agli anziani.

La disposizione regionale, pertanto, si presenta come invasiva di competenze attribuite dalla legge quadro, a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, al regolamento e al piano per il parco.

Il medesimo art. 7 sarebbe altresì in contrasto, di nuovo con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., pure nella parte in cui, al suo terzo e ultimo comma, statuisce che la Giunta regionale abbia il potere di chiudere al transito escursionistico anche quelle porzioni di sentieri rientranti nei parchi nazionali.

Con ciò, infatti, si riconoscerebbe alla Giunta una funzione gestoria delle aree protette che gli artt. 1, comma 4, e 9 della legge quadro affidano agli Enti parco.

Anche tale questione è fondata.

La legge quadro affida la tutela dell'area protetta al suo ente gestore, di modo che la legge regionale non può attribuire ad altro soggetto – nel caso di specie, alla Giunta regionale – il potere di decidere se chiudere al transito aree rientranti nel territorio di parchi o riserve nazionali.

8.1.– L'art. 7 è impugnato dal ricorrente nella parte in cui trova applicazione anche all'interno delle riserve naturali e delle aree protette regionali.

Le questioni sono fondate.

Anche all'interno delle riserve naturali e delle aree protette regionali, secondo quanto previsto dalla legge quadro a loro tutela (artt. 17, 22, 23 e 25), per un verso, spetta al regolamento e al piano per il parco disciplinare l'accessibilità, il soggiorno e la circolazione; per un altro, è soltanto l'ente gestore che, conseguentemente, può decidere se chiudere al transito determinate porzioni del territorio dell'area protetta.

8.2.– Restano assorbite le ulteriori questioni aventi per oggetto l'art. 7 della legge regionale.

9.– L'art. 8 legge reg. Campania n. 2 del 2017 istituisce la Consulta regionale per il patrimonio escursionistico «quale sede di concertazione e organismo consultivo e propositivo della Giunta regionale».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che, pur corretta la predisposizione di forme di collaborazione organica con gli Enti parco, la previsione che il rappresentante di tali enti in seno alla Consulta regionale sia designato da Federparchi sarebbe costituzionalmente illegittima: la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. deriverebbe dalla circostanza che la legge quadro, agli artt. 1, comma 3, e 9, individua direttamente e soltanto negli enti gestori delle aree protette i soggetti portatori degli interessi tutelati, di modo che il loro rappresentante non potrebbe essere individuato da un soggetto diverso quale, per l'appunto, Federparchi.

La questione è fondata.

La designazione del rappresentante degli Enti parco campani, proprio perché è loro affidata la tutela delle aree protette di cui sono gestori, deve spettare loro in via esclusiva.

La designazione ad opera di Federparchi – associazione costituita dagli Enti e dai soggetti pubblici e privati gestori di aree protette in Italia – risulta, invece, lesiva dei compiti affidati ai soggetti gestori delle aree protette interessate dalla REC, anche perché alla scelta del rappresentante parteciperebbero, per il tramite dell'associazione, enti gestori di aree protette che si sviluppano anche fuori dal territorio campano.

L'art. 8, comma 2, lettera n), della legge regionale campana, pertanto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che il rappresentante degli Enti parco sia «designato dalla Federparchi», anziché dagli Enti parco allocati su territorio campano.

9.1.– Restano assorbite le ulteriori questioni aventi per oggetto l'art. 8, comma 2, lettera n), della citata legge regionale.

10.– L'art. 9 legge reg. Campania n. 2 del 2017 individua i soggetti competenti alla gestione tecnica dei siti ricompresi nella REC, affidata alla Regione Campania e agli Enti locali territorialmente competenti, oltre che agli enti di gestione delle aree protette.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lo reputa illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nella parte in cui, in contrasto con gli artt. 1, comma 3, 9, e 12 della legge quadro:

(a) non prevede che la gestione tecnica dei siti ricompresi nella REC ed inclusi nei territori delle aree protette sia di competenza esclusiva dei relativi enti gestori (comma 1);

(b) prevede che gli enti di gestione delle aree protette debbano individuare le modalità di fruizione della rete regionale «in accordo con i comuni territorialmente interessati», impedendo a tali enti di autodeterminarsi nelle scelte inerenti le funzioni loro attribuite dalla legge statale (comma 2, lettera a).

Inoltre, sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., perché l'art. 11 della legge quadro affida al regolamento del parco la disciplina delle modalità di fruizione dei sentieri, per la parte di territorio ricadente all'interno delle aree protette.

Le questioni sono fondate.

La legge quadro, come si è già detto, attribuisce ai soli enti gestori la tutela delle aree protette, da porre in essere in particolare attraverso il regolamento e il piano per il parco.

Le disposizioni ora in esame, invece, affiancano all'Ente parco tanto la Regione Campania, quanto gli enti locali, così ponendosi in contrasto con i principi stabiliti dal legislatore statale.

Non varrebbe opporre che l'art. 12, comma 4, della legge quadro prescrive una particolare procedura per l'adozione del piano per il parco, il quale prima della sua approvazione, per un verso, è sottoposto alle osservazioni di chicchessia, e, per un altro, deve essere oggetto d'intesa, per alcuni aspetti, con la Regione e con i Comuni interessati.

A tal proposito è sufficiente rilevare, da un lato, che la predisposizione del piano è affidata in via esclusiva all'ente gestore (art. 12, comma 3), così evidentemente riconoscendo a quest'ultimo un ruolo primario e solitario; dall'altro, che in assenza della approvazione del piano, quest'ultimo è rimesso prima a un comitato costituito da rappresentanti del Ministero dell'ambiente e delle regioni e province autonome e poi, eventualmente, al Consiglio dei ministri: con il che si esclude che Regioni o enti locali abbiano un ruolo pari a quello dell'Ente parco o dello Stato.

L'art. 11 della legge quadro, poi, affida al regolamento del parco, come si è visto, il compito di disciplinare la circolazione del pubblico all'interno dell'area protetta: circolazione che ben può avvenire, ovviamente, attraverso la REC.

Le disposizioni impugnate affidano invece anche a Regione ed enti locali, l'individuazione delle diverse modalità di fruizione della rete escursionistica, così evidentemente ponendosi in contrasto con la legge quadro e, conseguentemente, con l'art. 117, sesto comma, Cost.

10.1.– Le medesime disposizioni di cui all'art. 9 sono impuginate dal ricorrente anche nella parte in cui trovano applicazione all'interno delle riserve naturali e delle aree protette regionali, risultando così in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, Cost.

Le questioni sono fondate.

Come si è già posto in luce, la legge quadro affida, anche per la tutela delle aree protette regionali, al regolamento e al piano per il parco la disciplina della gestione di tali aree (artt. 22, 23 e 25).

La legge regionale può, sì, stabilire i criteri in base ai quali deve essere adottato il regolamento, ma deve farlo in conformità ai principi di cui all'art. 11 della legge quadro (art. 22, comma 1, lettera d) e, comunque sia, predisponendo un livello di tutela dell'ambiente pari o superiore a quello garantito dalla legge statale.

Deve escludersi, tuttavia, che attribuire a Regione, enti locali territorialmente competenti e enti di gestione delle aree protette, invece che solo a questi ultimi, la competenza in tema di gestione tecnica dei siti regionali e di fruizione della REC all'interno delle aree protette si risolva in una maggiore tutela di queste ultime.

11.– L'art. 10 legge reg. Campania n. 2 del 2017 prevede un Piano annuale e un Piano triennale di interventi sulla REC. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna i commi 1, 3, 4 e 5: è necessario che l'esame delle singole questioni venga condotto partitamente.

11.1– L'art. 10, comma 1, definisce quali debbono essere i contenuti del Piano triennale ed è censurato perché ritenuto in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in quanto, per la parte in cui si rivolge alle porzioni di territorio regionale ricomprese nel perimetro dei parchi nazionali, non è previsto che sia conforme al regolamento e al piano per il parco, così incidendo sul nucleo di salvaguardia predisposto dagli artt. 11 e 12 della legge quadro.

Il Presidente del Consiglio dei ministri reputa costituzionalmente illegittima la medesima disposizione anche per la parte in cui si rivolge a porzioni di territorio ricomprese nel perimetro di riserve naturali statali e aree protette regionali.

Le questioni sono fondate.

Si è già più volte posto in evidenza quanto siano centrali, nella disciplina predisposta dalla legge quadro, gli strumenti del regolamento e del piano per il parco per la tutela delle aree naturali protette, siano esse nazionali o regionali: è attraverso di questi, e soltanto di questi, che l'ente gestore valuta la rispondenza delle attività svolte all'interno dei parchi alla loro tutela.

La disposizione regionale – che prevede che il Piano triennale definisca gli interventi da effettuare sulla REC ed individui le opere oggetto di finanziamento – evidentemente interferisce con la funzione esclusiva di tutela delle aree protette affidata dal legislatore statale agli Enti parco.

11.2.– Restano assorbite le ulteriori questioni aventi per oggetto l'art. 10, comma 1, della legge regionale campana.

11.3.– L'art. 10, comma 4, della medesima legge regionale prevede che il Piano triennale sia approvato dalla Giunta regionale, sentito il parere della commissione consiliare permanente competente in materia, e che le sue integrazioni e modifiche annuali siano effettuate con una ulteriore delibera di Giunta.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lo reputa lesivo della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», perché affida all'amministrazione regionale una importante funzione programmatica e gestoria che, nella parte in cui interessa anche le aree protette, è di esclusiva spettanza degli Enti parco, posti a presidio dei «valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi» presenti nel parco (art. 2, comma 1, legge quadro).

La medesima disposizione è reputata costituzionalmente illegittima dal Presidente del Consiglio dei ministri anche per la parte in cui si rivolge a porzioni di territorio ricomprese nel perimetro di riserve naturali statali e aree protette regionali.

Va rilevato che, a seguito della parziale dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della medesima legge regionale (supra, paragrafo 11.1.), il Piano triennale, pur se adottato da soggetti diversi dagli enti di gestione delle aree protette – in quanto volto a disciplinare porzioni di territorio regionali anche esterne a queste ultime – deve necessariamente rispettarne il regolamento e il piano, pena la sua illegittimità.

Ne consegue la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale ora in esame.

11.4.– L’art. 10 della legge regionale campana dispone, al comma 3, che il Piano annuale degli interventi sulla REC individua gli interventi di competenza della Regione e, al comma 5, che il medesimo Piano annuale individui, per ciascun percorso compreso nella REC, il soggetto obbligato alla manutenzione, in cosa questa consista e la periodicità del controllo.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna entrambe le disposizioni per violazione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema», reputandole in contrasto con i principi fondamentali della legge quadro nella parte in cui attribuiscono all’amministrazione regionale importanti funzioni gestorie in relazione a parti di territorio ricomprese all’interno delle aree protette.

Le medesime disposizioni sono ritenute costituzionalmente illegittime anche per la parte in cui si rivolgono a porzioni di territorio ricomprese nel perimetro di riserve naturali statali e aree protette regionali.

Le questioni sono fondate, per le medesime ragioni già reiteratamente esposte: funzioni quali quelle di cui alle disposizioni impugnate – interventi e manutenzione di territorio all’interno delle aree protette – sono attribuite dagli artt. 11 e 12 della legge quadro in via esclusiva agli enti gestori delle aree protette, cui è inderogabilmente affidata dalla legge statale la tutela dei valori ambientali attraverso l’approvazione di regolamento e piano per il parco.

12.– L’art. 13 della legge reg. Campania n. 2 del 2017 disciplina la segnaletica lungo la REC: è previsto, in particolare, che la Giunta regionale e l’istituita Consulta regionale dettino linee guida sulle specifiche della segnaletica, la cui posa e manutenzione spetta poi ai Comuni.

Il ricorrente lamenta che, nella parte in cui tale disposizione si applica anche alla frazione della rete regionale presente nel territorio dei parchi nazionali, si riveli in contrasto con gli artt. 1, comma 3, 9, 11 e 12 della legge quadro e, dunque, con l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Si osserva, a tal proposito, che è il regolamento del parco a disciplinare le attività consentite entro il territorio dell’area protetta ed è il piano per il parco a disciplinare i sistemi di accessibilità pedonale; così come posa, installazione, adeguamento e manutenzione della segnaletica sono funzioni che le richiamate disposizioni della legge quadro affidano agli Enti parco.

Il Presidente del Consiglio dei ministri reputa costituzionalmente illegittima la medesima disposizione anche per la parte in cui si rivolge a porzioni di territorio ricomprese nel perimetro di riserve naturali statali e aree protette regionali.

Le questioni sono fondate.

L’installazione di segnaletica all’interno delle aree protette è, in tutta evidenza, attività che può avere non poco impatto sui valori ambientali e naturalistici che la legge quadro intende proteggere, affidando agli strumenti del regolamento e del piano per il parco la tutela di detti valori.

Il regolamento del parco non solo disciplina le attività consentite entro il territorio dell’area protetta, come più volte si è già posto in luce, ma deve altresì prevedere, secondo quanto dispone la legge quadro, «la tipologia e le modalità di costruzione di opere e manufatti» (art. 11, comma 2, lettera a).

E non può esservi dubbio sul fatto che la segnaletica debba considerarsi manufatto, se non altro perché tale la considera l’art. 15, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), ai sensi del quale «Su tutte le strade e loro pertinenze è vietato: b) danneggiare, spostare, rimuovere o imbrattare la segnaletica stradale ed ogni altro manufatto ad essa attinente».

Il piano per il parco, per conto suo, deve disciplinare sistemi di accessibilità anche pedonale, sistemi di attrezzature e servizi per la gestione e la funzione sociale del parco, indirizzi e criteri per gli interventi sulla flora e sull’ambiente naturale in genere (art. 12, comma 1, lettere c e d): tutte funzioni entro le quali rientrano anche quelle concernenti l’installazione e la manutenzione della segnaletica.

12.1.– Restano assorbite le ulteriori questioni aventi per oggetto l’art. 13 della citata legge regionale campana.

13.– L’art. 16 della legge reg. Campania n. 2 del 2017 prevede che la Giunta regionale approvi, entro novanta giorni dall’entrata in vigore della medesima legge regionale, il relativo regolamento attuativo.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ne impugna il comma 2, lettere a), b), c), d), f) e g): rimane estranea alle censure, dunque, la sola lettera e).

Il ricorrente ritiene che – nell’affidare al regolamento attuativo la disciplina di diversi oggetti i quali, con riferimento al territorio delle aree protette, dovrebbero essere regolati dal piano e dal regolamento del parco – le disposizioni impugnate si pongano in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Per analoghe ragioni, esse sarebbero costituzionalmente illegittime anche per la parte in cui si rivolgono a porzioni di territorio incluse nel perimetro di riserve naturali statali e aree protette regionali.

Le questioni sono fondate.

Tutti gli oggetti che il regolamento attuativo, secondo le disposizioni in esame, dovrebbe andare a disciplinare (dalle caratteristiche della segnaletica ai criteri per la progettazione e la realizzazione di sentieri; dalle caratteristiche di sicurezza per la fruizione della REC ai criteri generali di manutenzione dei percorsi della stessa REC e all’individuazione del soggetto tenuto a effettuarla) rientrano in attività che, come si è invero già visto, spetta al regolamento e al piano delle aree protette regolare.

13.1.– Restano assorbite le ulteriori questioni aventi per oggetto l’art. 16, comma 2, lettere a), b), c), d), f) e g), della legge regionale campana.

14.– Deve ora passarsi allo scrutinio del secondo insieme di questioni di legittimità proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri, le quali hanno per oggetto alcune disposizioni della legge reg. Campania n. 2 del 2017 che prevedono sanzioni amministrative.

15.– L’art. 14, comma 3, della richiamata legge regionale dispone che la violazione di quanto previsto al comma 2 del medesimo art. 14 comporta «l’applicazione delle sanzioni e delle misure» previste dal codice della strada.

Secondo il ricorrente, la formulazione della disposizione impugnata sarebbe «estremamente generica, con riferimento sia alla natura sia all’entità delle sanzioni da applicare alle violazioni in esse previste»: di qui il contrasto con il principio di legalità sancito dall’art. 25 Cost., i cui canoni, secondo la giurisprudenza di questa Corte, dovrebbero essere estesi a tutte le misure di carattere punitivo, comprese quelle amministrative.

Per analoghe ragioni sarebbe costituzionalmente illegittimo anche l’art. 15, comma 8, della citata legge regionale («Oltre alle sanzioni previste dai commi 2 e 3, la violazione delle norme generali contenute nell’articolo 14, comma 6, dà luogo all’applicazione delle seguenti sanzioni amministrative pecuniarie»), in quanto risulterebbe «formulato in modo non chiaro» nel riferimento a disposizioni sanzionatorie contenute nei commi precedenti.

15.1.– La Regione Campania ritiene non fondate entrambe le questioni di legittimità costituzionale. Secondo la resistente, l’art. 14, comma 1, legge reg. Campania n. 2 del 2017 descriverebbe adeguatamente le condotte che, in assenza dell’autorizzazione di cui al successivo comma 2, sono oggetto di sanzione amministrativa mercé il rinvio al codice della strada.

Il legislatore regionale avrebbe pertanto operato un «rinvio materiale e recettizio» alle disposizioni di tale codice – in particolare agli artt. 26 e 27, commi 10, 11 e 12 – integrando dunque il precetto nel rispetto del principio di legalità e della riserva di legge.

15.2.– Va preliminarmente osservato che l’art. 14, comma 2, della richiamata legge regionale, la cui violazione è sanzionata dall’impugnato art. 14, comma 3, non prevede alcun divieto, ma si limita a disciplinare il procedimento, cui prendono parte i Comuni, la Consulta regionale di cui all’art. 8 della citata legge regionale e la Giunta regionale, per modificare la destinazione d’uso dei sentieri della REC.

Tuttavia, neppure può ritenersi che il legislatore regionale sia incorso in un mero errore materiale e che le condotte vietate e sanzionate dalla disposizione censurata siano, come adombra nella memoria difensiva la Regione Campania, quelle di cui all'art. 14, comma 1, della medesima legge regionale: alla violazione dei divieti ivi previsti, difatti, segue la sanzione amministrativa posta dal successivo art. 15, comma 5.

15.3.– Ancora in via preliminare, deve ricordarsi come la giurisprudenza di questa Corte abbia già affermato che il principio della legalità della pena è «ricavabile anche per le sanzioni amministrative dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione, in base al quale è necessario che sia la legge a configurare, con sufficienza adeguata alla fattispecie, i fatti da punire» (sentenza n. 78 del 1967).

Si è poi precisato, più di recente, che dall'art. 25 Cost., data l'ampiezza della sua formulazione, è desumibile il principio secondo cui «tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto» (sentenza n. 196 del 2010; in identico senso anche le sentenze n. 276 del 2016 e n. 104 del 2014).

Vero è che tali affermazioni sono state formulate, in ragione delle questioni di legittimità allora proposte, con riferimento a uno dei corollari del principio di legalità, quello dell'irretroattività delle norme incriminatrici.

Tuttavia, esse sono parimente da riferire ad altro corollario di detto principio, di rilievo nelle odierne questioni: il principio di determinatezza delle norme sanzionatorie.

Principio, quest'ultimo, il quale, per un verso, vuole evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri, l'autorità amministrativa o «il giudice assumano un ruolo creativo, individuando, in luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l'illecito» (sentenza n. 327 del 2008; sul punto anche ordinanza n. 24 del 2017); per un altro verso, non diversamente dal principio d'irretroattività, intende «garantire la libera autodeterminazione individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta» (ancora sentenza n. 327 del 2008).

Con riferimento a questo tipo di sanzioni amministrative, il principio di legalità, prevedibilità e accessibilità della condotta sanzionabile e della sanzione aventi carattere punitivo-afflittivo, qualunque sia il nomen ad essa attribuito dall'ordinamento, del resto, non può, ormai, non considerarsi patrimonio derivato non soltanto dai principi costituzionali, ma anche da quelli del diritto convenzionale e sovranazionale europeo, in base ai quali è illegittimo sanzionare comportamenti posti in essere da soggetti che non siano stati messi in condizione di «conoscere», in tutte le sue dimensioni tipizzate, la illiceità della condotta omissiva o commissiva concretamente realizzata.

15.4.– Ciò premesso, la questione relativa all'art. 14, comma 3, legge reg. Campania n. 2 del 2017 è fondata.

La disposizione censurata, infatti, innanzitutto non descrive minimamente la condotta foriera delle sanzioni amministrative di cui al codice della strada, se non attraverso l'oscuro rinvio all'art. 14, comma 2, il quale – come si è visto – non dispone alcun divieto, ma regola un procedimento per la modifica di destinazione d'uso dei sentieri della REC.

In secondo luogo, è manifestamente in contrasto con il principio di legalità delle pene, sub specie di determinatezza, il rinvio, per quel che concerne le sanzioni e le misure da applicare, all'intero decreto legislativo n. 285 del 1992, perché in tal modo il legislatore regionale non ha, previamente e chiaramente, individuato la specifica misura sanzionatoria irrogabile a seguito della «violazione del comma 2».

Né il vulnus costituzionale è rimediabile in via ermeneutica, intendendosi il rinvio, come sostenuto dalla difesa regionale, ai soli artt. 26 e 27, commi 10, 11 e 12, cod. strada: a prescindere da ogni valutazione sulla plausibilità di tale interpretazione della ratio legis, essa non trova riscontro alcuno nel tessuto normativo della legge campana.

Va solo precisato che non è in discussione la possibilità per il legislatore, anche regionale, di integrare i precetti punitivi e sanzionatori mercé il rinvio ad altri atti normativi, ma è in palese contrasto con i principi costituzionali di cui all'art. 25 Cost. che ciò avvenga in modo tale che la determinazione ex lege della conseguenza giuridico-sanzionatoria derivante dalla violazione del precetto normativo sia assente o, ad ogni modo, insufficiente.

15.5.– L'analogia questione relativa all'art. 15, comma 8, legge reg. Campania n. 2 del 2017, invece, non è fondata.

L'ermeneutica della disposizione impugnata non giustifica le censure di costituzionalità che le sono mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Essa, infatti, descrive adeguatamente le condotte vietate, per mezzo del rinvio all'art. 14, comma 6, della legge regionale, e prevede espressamente le sanzioni amministrative pecuniarie che conseguono alla violazione.

Con il richiamo dell'art. 15, commi 2 e 3, della citata legge regionale – posto in apertura della disposizione in esame e attorno al quale ruotano i dubbi di costituzionalità del ricorrente – il legislatore regionale ha poi inteso disporre che, laddove i divieti di cui ai richiamati commi siano violati con le condotte descritte dalla disposizione impugnata, le sanzioni previste in tali commi si cumulino a quelle esplicitamente stabilite dall'art. 15, comma 8, della medesima legge regionale.

16.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, reputa in contrasto con la Costituzione anche l'art. 15, comma 3, della legge reg. Campania n. 2 del 2017, il quale prevede una sanzione amministrativa pecuniaria per «chiunque danneggia la segnaletica o le opere realizzate per la percorribilità e la sosta lungo i percorsi escursionistici della Rete regionale».

Secondo il ricorrente, tale disposizione descrive la condotta del reato di danneggiamento di cui all'art. 635, comma 2, numero 1), del codice penale: in tal modo, risulterebbe invasiva della competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

16.1.– La difesa regionale rileva che la fattispecie di danneggiamento di segnaletica le oggetto della disposizione impugnata non è dissimile da quella prevista dall'art. 15 cod. strada, «a nulla rilevando, dunque, il reato di danneggiamento di cui all'art. 635 del codice penale».

La sanzione amministrativa, d'altra parte, accedrebbe – in linea con quanto ammesso dalla giurisprudenza costituzionale – alla tutela del bene d'interesse regionale «viabilità e sentieristica minore», non invadendo pertanto la materia «ordinamento penale».

16.2.– Deve innanzitutto ribadirsi il principio ripetutamente affermato da questa Corte – e rammentato, come si è appena visto, dalla Regione Campania – secondo il quale «la competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia a sé, ma accede alle materie sostanziali» (sentenza n. 12 del 2004; in senso analogo, tra le tante, sentenze n. 240 del 2007, n. 384 del 2005, n. 28 del 1996).

La legge campana impugnata detta una disciplina che, nell'ambito della competenza esclusiva regionale in materia di «turismo», intende sviluppare il «turismo sostenibile» attraverso un'articolata attività di promozione e valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale, caratterizzato in particolare da percorsi di interesse ambientale e storico.

La previsione della sanzione amministrativa de qua – in quanto diretta a tutelare la segnaletica e le opere realizzate per la percorribilità e la sosta lungo la REC, evidentemente funzionali a garantire la migliore fruibilità del patrimonio escursionistico regionale – non è dunque estranea all'ambito di competenza del legislatore regionale.

16.3.– Ciò premesso, la questione non è fondata.

La disposizione impugnata è analoga a quella di cui all'art. 15, comma 1, lettera b), cod. strada, il quale vieta di «danneggiare, spostare, rimuovere o imbrattare la segnaletica stradale ed ogni altro manufatto ad essa attinente», sanzionando la violazione del divieto con la sanzione

amministrativa del pagamento di una somma da euro 41 ad euro 169, oltre che con quella accessoria dell'obbligo del ripristino dei luoghi (art. 15, commi 2 e 4, del medesimo codice).

Sul rapporto di tale disposizione con il reato di danneggiamento si è espressa la Corte di cassazione, affermando che essa «riveste natura di norma speciale rispetto alla disposizione di cui all'art. 635, cod. pen., in quanto concerne la disciplina relativa ad una specifica categoria di beni, sicché ai sensi dell'art. 9 della legge n. 689 del 1981 la relativa condotta costituisce illecito amministrativo» (Corte di Cassazione, sezione seconda penale, sentenza 9 aprile 2013, n. 20789; Corte di Cassazione, sezione seconda penale, sentenza 13 dicembre 2011, n. 9541; Corte di Cassazione, sezione seconda penale, sentenza 20 ottobre 1994, n. 4491).

Il principio così affermato dal giudice della nomofilachia trova fondamento nella previsione del primo comma del citato art. 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), secondo la quale «quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, si applica la disposizione speciale».

Nel caso in esame, peraltro, venendo in rilievo il rapporto non fra due norme sanzionatorie entrambe statali, ma tra una statale e una regionale, trova applicazione il disposto del secondo comma del medesimo art. 9 della legge n. 689 del 1981, in forza del quale «quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali».

Ne consegue che la sanzione amministrativa prevista dalla disposizione censurata potrà essere irrogata solo qualora il fatto non integri il reato di danneggiamento.

L'art. 15, comma 3, della legge regionale campana, pertanto, non invade, né erode la sfera di operatività della norma penale, trovando applicazione soltanto in via residuale, in relazione a condotte non penalmente sanzionate.

Circostanza, questa, che vale senz'altro a escludere la denunciata lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento penale».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 2 (Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore), nella parte in cui non prevede che la funzione di pianificazione degli interventi di recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale debba essere esercitata, all'interno delle aree naturali protette, in conformità al loro regolamento e al rispettivo piano per il parco, nonché alle misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui la disciplina ivi prevista trova applicazione anche in relazione a porzioni della rete escursionistica regionale incluse nel territorio delle aree naturali protette;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, lettera n), legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui prevede che il rappresentante degli Enti parco è «designato dalla Federparchi» anziché «dagli Enti parco allocati su territorio campano»;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui non prevede che la gestione tecnica dei siti ricompresi nella rete escursionistica regionale e inclusi nei territori delle aree naturali protette sia di competenza esclusiva degli enti gestori di queste ultime;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, lettera a), legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui prevede che le modalità di fruizione della rete escursionistica regionale, per la parte in cui essa si sviluppa all'interno delle aree naturali protette, debbano essere individuate dagli enti di gestione delle aree protette in accordo con i Comuni territorialmente interessati, invece di essere determinate dal regolamento dell'area protetta;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui non prevede che il Piano triennale degli interventi sulla rete escursionistica campana, ove rivolto alle porzioni di territorio regionale ricomprese nel perimetro delle aree naturali protette, deve rispettare il regolamento e il piano di queste ultime;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3 e 5, legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui trovano applicazione anche all'interno delle aree naturali protette;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui si applica anche a porzioni della rete escursionistica regionale incluse nel territorio delle aree naturali protette;

9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, lettere a), b), c), d), f) e g), legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui affida al regolamento attuativo, adottato dalla Giunta regionale, la disciplina degli oggetti ivi previsti anche con riferimento al territorio delle aree naturali protette;

10) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, legge reg. Campania n. 2 del 2017;

11) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4, legge reg. Campania n. 2 del 2017, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

12) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 8, legge reg. Campania n. 2 del 2017, promossa, in riferimento all'art. 25 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

13) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, legge reg. Campania n. 2 del 2017, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Franco MODUGNO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2018.

Sentenza: 8 maggio 2018, n. 122

Materia: istruzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: articoli 9, numero 2), 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e delle relative norme di attuazione e articoli 3, 97 e 117, comma terzo, 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).

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 1, comma 2; 3, comma 2 e 4, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 giugno 2016, n. 14 (Modifiche di leggi provinciali in materia di istruzione),

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 giugno 2016, n. 14 (Modifiche di leggi provinciali in materia di istruzione), nella parte in cui introduce il comma 3 dell'articolo 13-bis della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 giugno 2000, n. 12 (Autonomia delle scuole), limitatamente all'esclusione del carattere sempre collegiale dell'organo chiamato a svolgere le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione;

- illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016, nella parte in cui introduce il comma 4 dell'articolo 13-bis della legge prov. Bolzano n. 12 del 2000;

- estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 2, e dell'articolo 4, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016.

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Le disposizioni impugnate sono modificative di tre distinte normative provinciali.

L'articolo 1, comma 2, inserisce nella legge 29 giugno 2000, n. 12 (Autonomia delle scuole) l'articolo 13-bis, rubricato (Valutazione del lavoro dei dirigenti scolastici e delle dirigenti scolastiche).

L'articolo 3, comma 2, inserisce nella legge 16 luglio 2008, n. 5 (Obiettivi formativi generali ed ordinamento della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione) l'articolo 1-septies, che disciplina la valutazione delle competenze degli studenti fino al primo biennio della scuola secondaria di secondo grado.

L'articolo 4, comma 4, modifica l'articolo 12 della legge 12 dicembre 1996, n. 24 (Consiglio scolastico provinciale e disposizioni in materia di assunzione del personale insegnante), con l'inserimento dei commi 6-bis e 6-ter, i quali disciplinano particolari modalità di reclutamento ed assunzione del personale insegnante.

La competenza legislativa concorrente in ambito "istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica)" è conferita dall'articolo 9, numero 2), del d.P.R. n. 670 del 1972, nel rispetto dei limiti indicati dallo stesso articolo 9 e previsti dagli articoli 4 e 5 dello statuto di autonomia, sempre confermati dalle successive norme di attuazione, anche statutarie.

Parte ricorrente ritiene che la Provincia autonoma di Bolzano abbia sostanzialmente esorbitato dalla competenza attribuitale, in violazione dei principi fondamentali posti dalla normativa statale in materia di istruzione, nonché degli articoli 3, 97 e 117, comma terzo, 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).

L'illegittimità dell'articolo 1, comma 2, deriverebbe dall'introduzione di un sistema di valutazione del lavoro dei dirigenti scolastici differente da quello previsto dalla legislazione statale ed in contrasto con i principi fondamentali da essa posti, i quali prevedono una diversa composizione del nucleo di valutazione, nonché diversi criteri e modalità operative dello stesso.

Inoltre, nello stabilire modalità di valutazione dei dirigenti scolastici diverse da quelle previste sul territorio nazionale, violerebbe il principio di uguaglianza e di parità di trattamento.

L'illegittimità dell'articolo 3, comma 2, deriverebbe anch'essa dal contrasto con gli articoli 4, 5 e 9, primo comma, numero 2), dello statuto e alle norme di attuazione statutaria, nonché con gli articoli 3 e 117, terzo comma, Costituzione, poiché introduce un sistema di valutazione del rendimento scolastico secondo modalità e criteri diversi da quelli previsti dalla legislazione statale in materia di istruzione e di valutazione del rendimento scolastico (valutazione periodica ed annuale degli alunni, mediante l'attribuzione di voti numerici espressi in decimi, la formazione di giudizi sul livello di maturazione raggiunto e l'ammissione annuale alla classe successiva), da ritenersi principi fondamentali.

La diversa previsione comporterebbe disparità di trattamento, sia tra alunni appartenenti ad istituti scolastici diversi della medesima Provincia, sia tra questi e quelli del restante territorio nazionale, poiché questo comporterebbe difficoltà nel comparare i risultati e nell'individuare la classe di riferimento per l'iscrizione degli studenti, in caso di trasferimento ad istituzione scolastica di altra Provincia o Regione.

L'articolo 4, comma 4, impugnato sempre in riferimento ai parametri invocati per le altre disposizioni, introdurrebbe una procedura di reclutamento del personale a tempo determinato in violazione altresì dell'articolo 97 Costituzione e del principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.

La procedura sarebbe alquanto differente da quella prevista dalla legislazione statale e dai principi fondamentali di cui essa è espressione.

Essi prevedono che il personale a tempo determinato debba essere assunto tra: il personale docente che abbia conseguito l'abilitazione, che abbia in ogni caso un titolo di studio che consenta l'iscrizione nelle graduatorie d'istituto, che il servizio svolto da personale non docente non possa essere valutato come servizio d'insegnamento e che le cooperative sociali non possano procedere alla stipula di contratti per la categoria del personale docente.

Dopo l'instaurazione del giudizio, la Provincia autonoma di Bolzano con l'articolo 12, lettere d) ed e), legge 6 luglio 2017, n. 8 (Modifiche di leggi provinciali in materia di cultura, procedimento amministrativo, ordinamento degli uffici e personale, istruzione, enti locali, agricoltura, tutela del paesaggio e dell'ambiente, foreste e caccia, sanità, politiche sociali, edilizia abitativa agevolata, apprendistato, trasporti, artigianato, turismo e industria alberghiera, rifugi alpini, commercio, appalti pubblici e altre disposizioni), ha abrogato sia l'articolo 1-septies della legge provinciale n. 5 del 2008, introdotto dall'impugnato articolo 3, comma 2, della legge provinciale n. 14 del 2016, sia i commi 6-bis e 6-ter dell'articolo 12 della legge provinciale n. 24 del 1996, inseriti dall'impugnato articolo 4, comma 4, della stessa legge n. 14 del 2016.

Parte ricorrente ha rinunciato parzialmente all'impugnazione, con specifico riferimento alle disposizioni degli articoli 3, comma 2, e 4, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016 e nello stesso atto si dichiara la permanenza dei motivi di impugnativa con riferimento all'articolo 1, comma 2, della medesima legge provinciale.

Accettata la rinuncia da parte resistente, la Corte dichiara estinto il procedimento per gli articoli sopra riportati.

Per l'articolo 1, comma 2, disciplinante il procedimento di valutazione dei dirigenti scolastici, preliminarmente la Corte rigetta l'eccezione di inammissibilità del ricorso per genericità

dei parametri invocati, in quanto l'indicazione della competenza statutaria che si assume violata è riferita alla materia dell'istruzione elementare e secondaria, di cui all'articolo 9, numero 2), che richiama i precedenti articoli 4 e 5 dello stesso statuto.

Il riferimento alle successive norme di attuazione statutaria reitera la violazione dei parametri statuari, in linea di continuità con essi, conferma i limiti della potestà legislativa provinciale in materia di istruzione (1a)... *potestà legislativa deve essere esercitata «in armonia con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e rispettare gli obblighi internazionali e gli interessi nazionali, «nonché le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (art. 4 dello statuto). In quanto potestà legislativa concorrente, essa incontra lo specifico limite «dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato», espressamente stabilito dall'art. 5 dello statuto.*

I principi fondamentali violati che regolano la materia sono quelli desumibili ed affermati nelle norme interposte di rango primario, non potendosi usare come parametro la normativa statale secondaria di attuazione, *in quanto ciò comporterebbe la posizione sovraordinata di tale normativa rispetto alle competenze costituzionalmente garantite delle Province autonome, così alterando il rapporto tra competenze statali e provinciali, a vantaggio delle prime.* La Corte per costante giurisprudenza ha affermato che *«l'obbligo di adeguamento a carico della legislazione delle Province autonome può derivare soltanto da una norma statale avente rango legislativo, e non, invece, da norma di rango secondario».*

Nel merito la Corte ritiene fondata la questione.

Il procedimento di valutazione dei dirigenti (anche scolastici) è finalizzato ad acquisire elementi informativi utili per misurare l'efficienza delle istituzioni scolastiche presenti sul territorio e, quindi, per orientare le future scelte dell'amministrazione statale nel settore scolastico, per la necessaria esigenza di uniformità della misurazione, che ha come premessa e corollario una logica omogeneità di metodo e di procedimento.

Questi, sono previsti nell'articolo. 25, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che espressamente prevede che "I dirigenti scolastici sono valutati tenuto conto della specificità delle funzioni e sulla base delle verifiche effettuate da un nucleo di valutazione istituito presso l'amministrazione scolastica regionale, presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione stessa".

L'articolo 1, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce espressamente che le disposizioni dello stesso decreto "costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione"

L'impianto procedimentale dell'articolo 25 per la valutazione dei dirigenti scolastici è stato confermato e sviluppato dalla legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti). Pertanto il momento di verifica ha assunto carattere strategico, *in quanto strettamente connesso all'ampliamento dei compiti e delle responsabilità degli stessi dirigenti e, pertanto, funzionale al potenziamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.*

La legge n. 107 del 2015 prevede che «Il nucleo per la valutazione dei dirigenti scolastici è composto secondo le disposizioni dell'articolo 25, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e può essere articolato con una diversa composizione in relazione al procedimento e agli oggetti di valutazione» (articolo 1, comma 93).

La clausola di salvaguardia di cui all'articolo 1, comma 211, della stessa legge n. 107 del 2015, che prevede che «Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione» deve essere letta proprio in relazione alle norme statutarie, in quanto assumono la funzione di limite generale all'applicazione delle disposizioni statali nel senso che la clausola ha la funzione di rendere queste ultime applicabili agli enti ad autonomia differenziata, «solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel "rispetto" degli statuti speciali» (ex multis sentenze n. 23 del 2014).

Peraltro, in considerazione della natura concorrente della potestà legislativa provinciale in materia di istruzione, è proprio il rispetto del parametro statutario ad imporre di verificare la conformità della disciplina provinciale de quo ai principi fondamentali posti dalla legge statale, ai quali la stessa Provincia è soggetta in materia di istruzione.

La Corte, fatti salvi dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale i primi due commi dell'articolo 13 bis, in ragione della conformità del procedimento delineato dal legislatore provinciale alla legislazione statale che consente un margine di "flessibilità", ritiene invece sussistente per il comma 3 il contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale, nella parte in cui esclude il carattere sempre collegiale dell'organo chiamato a svolgere le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione.

Infatti, nel legittimo esercizio dell'autonomia legislativa riconosciuta alla Provincia autonoma in materia di istruzione, la disposizione attribuisce all'intendente scolastico la competenza ad adottare il provvedimento di valutazione, però limitando, solo ad alcune ipotesi, la previsione della composizione collegiale dell'organo chiamato a svolgere le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione.

Invece la legislazione statale prevede in ogni caso la composizione collegiale dell'organo chiamato ad effettuare le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione.

Perciò l'innovazione introdotta dalla disciplina provinciale non si limita alla sola «composizione» dell'organo, bensì riguarda *la sua stessa identità e la sua funzione, essendo il requisito della collegialità volto a valorizzare il contributo di diverse professionalità e la migliore ponderazione degli interessi coinvolti.*

La Corte ritiene altresì sussistere la violazione dei principi fondamentali delle leggi statali richiamate in precedenza (articolo 25, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, articolo 1, commi 93 e 94, della legge n. 107 del 2015), nell'articolo 13-bis, comma 4,

Essa attribuisce all'intendente scolastico il potere *sforrito* di qualsiasi riferimento normativo della disciplina statale "di approvare su richiesta del dirigente scolastico interessato anche una forma di valutazione alternativa per la valutazione del servizio annuale e globale"

L'assoluta mancanza di indicazioni in ordine alla natura e ai limiti di tale procedura «alternativa», definita secondo modalità concordate tra il dirigente soggetto a valutazione e l'organo chiamato ad esprimerla, introduce un grave elemento di incertezza, poiché rende imponderabili i criteri della valutazione e aleatori i suoi risultati.

Tale previsione del legislatore provinciale, oltre a violare la necessaria terzietà dell'organo chiamato ad esprimere la valutazione, vanifica l'indispensabile predeterminazione di criteri oggettivi ed uniformi di valutazione.

Istruzione - Sistema di valutazione del lavoro dei dirigenti scolastici. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 giugno 2016, n. 14 (Modifiche di leggi provinciali in materia di istruzione), artt. 1, comma 2; 3, comma 2; e 4, comma 4. - (T-180122) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.25 del 20-6-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2; 3, comma 2; e 4, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 giugno 2016, n. 14 (Modifiche di leggi provinciali in materia di istruzione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 16 agosto 2016, ricevuto il 19 agosto 2016, depositato in cancelleria il 22 agosto 2016, iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2016 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella udienza pubblica dell'8 maggio 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato;

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

Ritenuto in fatto

(Omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2; 3, comma 2; e 4, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 giugno 2016, n. 14 (Modifiche di leggi provinciali in materia di istruzione).

In particolare, l'art. 1, comma 2, ha inserito nella legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 giugno 2000, n. 12 (Autonomia delle scuole) l'art. 13-bis, dedicato alla valutazione del lavoro dei dirigenti scolastici.

L'art. 3, comma 2, della stessa legge provinciale n. 14 del 2016 ha introdotto nella legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 luglio 2008, n. 5 (Obiettivi formativi generali ed ordinamento della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione) l'art. 1-septies, il quale disciplina la valutazione delle competenze degli studenti fino al primo biennio della scuola secondaria di secondo grado.

Infine, con il successivo art. 4, comma 4, è stato modificato l'art. 12 della legge della Provincia di Bolzano 12 dicembre 1996, n. 24 (Consiglio scolastico provinciale e disposizioni in materia di assunzione del personale insegnante), mediante l'inserimento dei commi 6-bis e 6-ter, i quali disciplinano particolari modalità di reclutamento ed assunzione del personale insegnante.

1.1.– È denunciata la violazione degli artt. 9, numero 2, 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e delle relative norme di attuazione, ed in particolare degli artt. 1, 3, 4, 9, 11 e 12 del d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89 (Approvazione del testo unificato dei decreti del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 116 e 4 dicembre 1981, n. 761, concernenti norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Bolzano); del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 301 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di iscrizione nelle scuole con lingua di insegnamento diversa dalla madre lingua dell'alunno); del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 265 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in ordine all'insegnamento in lingua tedesca nel conservatorio di musica di Bolzano); del decreto legislativo 24 luglio 1996, n. 434 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, concernente l'ordinamento scolastico in provincia di Bolzano); del decreto legislativo 19 novembre 2003, n. 345 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, in materia di ordinamento scolastico in provincia di Bolzano); del decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 245 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di accademia di belle arti, istituti superiori per le industrie artistiche, conservatori di musica e istituti musicali pareggiati in provincia di Bolzano), nonché degli artt. 3, 97 e 117, comma terzo, 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).

1.2.– In particolare, l’illegittimità dell’art. 1, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016 è denunciata in riferimento agli artt. 4, 5 e 9, comma primo, numero 2), dello statuto e alle norme di attuazione statutaria, nonché agli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, poiché – esorbitando dalla competenza attribuita dallo statuto in materia di istruzione elementare e secondaria – la Provincia autonoma avrebbe introdotto un sistema di valutazione del lavoro dei dirigenti scolastici differente da quello previsto dalla legislazione statale ed in contrasto con i principi fondamentali posti da quest’ultima, i quali prevedono una diversa composizione del nucleo di valutazione, nonché diversi criteri e modalità operative dello stesso. Inoltre, nello stabilire modalità di valutazione dei dirigenti scolastici diverse da quelle previste nel rimanente territorio nazionale, avrebbe violato il principio di uguaglianza e di parità di trattamento.

1.2.1.– L’art. 3, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016 è impugnato in riferimento agli artt. 4, 5 e 9, primo comma, numero 2), dello statuto e alle norme di attuazione statutaria, nonché agli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost.

Nell’introdurre un sistema di valutazione del rendimento scolastico secondo modalità e criteri che differiscono da quelli previsti dalla legislazione statale, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali in materia di istruzione e di valutazione del rendimento scolastico, i quali prevedono la valutazione periodica ed annuale degli alunni, mediante l’attribuzione di voti numerici espressi in decimi, la formazione di giudizi sul livello di maturazione raggiunto e l’ammissione annuale alla classe successiva.

Ciò comporterebbe una palese disparità di trattamento, sia tra alunni appartenenti ad istituti scolastici diversi della medesima Provincia, sia tra questi stessi alunni e quelli del restante territorio nazionale, attesa la difficoltà di comparare i risultati rispettivamente raggiunti, nonché di individuare la classe di riferimento per l’iscrizione degli studenti, in caso di trasferimento ad istituzione di altra Provincia o Regione.

1.2.2.– Infine, l’art. 4, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016 è impugnato in riferimento agli artt. 4, 5 e 9, comma primo, numero 2), dello statuto speciale e alle norme di attuazione statutaria, nonché all’art. 117, terzo comma, Cost.

La disposizione impugnata – esorbitando dalla competenza statutaria in materia di istruzione elementare e secondaria – introdurrebbe una procedura di reclutamento del personale a tempo determinato differente da quella prevista dalla legislazione statale ed in contrasto con i principi fondamentali posti da quest’ultima, i quali prevedono che il personale a tempo determinato debba essere assunto tra il personale docente che abbia conseguito l’abilitazione, ovvero che abbia comunque un titolo di studio che consenta l’iscrizione nelle graduatorie d’istituto; che il servizio svolto da personale non docente non possa essere valutato come servizio d’insegnamento e, infine, che le cooperative sociali non possano procedere alla stipula di contratti per la categoria del personale docente.

La procedura di reclutamento del personale a tempo determinato introdotta dalla disposizione impugnata violerebbe, inoltre, l’art. 97 Cost. ed il principio del pubblico concorso per l’accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.

2.– Va preliminarmente rilevato che, dopo l’introduzione del presente giudizio, è entrata in vigore la legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 8 (Modifiche di leggi provinciali in materia di cultura, procedimento amministrativo, ordinamento degli uffici e personale, istruzione, enti locali, agricoltura, tutela del paesaggio e dell’ambiente, foreste e caccia, sanità, politiche sociali, edilizia abitativa agevolata, apprendistato, trasporti, artigianato, turismo e industria alberghiera, rifugi alpini, commercio, appalti pubblici e altre disposizioni).

L’art. 12 di tale legge, alle lettere d) ed e), ha abrogato sia l’art. 1-septies della legge provinciale n. 5 del 2008, introdotto dal censurato art. 3, comma 2, della legge provinciale n. 14 del 2016, sia i commi 6-bis e 6-ter dell’art. 12 della legge provinciale n. 24 del 1996, inseriti dall’impugnato art. 4, comma 4, della stessa legge n. 14 del 2016.

2.1.– Pertanto, rilevato il venir meno di alcune delle ragioni che avevano indotto alla proposizione del ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato parzialmente all’impugnazione, con specifico riferimento alle disposizioni degli artt. 3, comma 2, e 4, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016.

Nel medesimo atto si dichiara la permanenza dei motivi di impugnativa con riferimento all’art. 1, comma 2, della medesima legge provinciale. La rinuncia parziale è stata, quindi, accettata dalla Provincia di Bolzano con atto ritualmente depositato.

2.2.– Ai sensi dell’art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, è necessario, quindi, dichiarare l’intervenuta estinzione del processo, limitatamente alle questioni aventi ad oggetto l’art. 3, comma 2, e l’art. 4, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 14 del 2016.

3.– Devono essere, a questo punto, esaminati i profili che attengono all’ammissibilità delle residue questioni, aventi ad oggetto l’art. 1, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016, che disciplina il procedimento di valutazione dei dirigenti scolastici.

3.1.– Va preliminarmente disattesa l’eccezione di inammissibilità del ricorso, per l’asserita genericità dei parametri invocati.

Ad avviso della Provincia autonoma di Bolzano, il ricorrente si sarebbe limitato a fornire un’elencazione delle norme di attuazione statutaria in materia di ordinamento scolastico, omettendo tuttavia di chiarirne il contenuto e la portata, nonché di denunciare gli specifici profili di contrasto delle disposizioni impugnate.

Se è pur vero che dalla mancata indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto discende l’inammissibilità di un ricorso statale avverso la legge di un soggetto ad autonomia speciale (ex plurimis, sentenze n. 103 del 2017, n. 252 del 2016, n. 151 e n. 142 del 2015 e n. 288 del 2013), tuttavia, nel caso in esame, l’indicazione della competenza statutaria che si assume violata è chiaramente espressa e riferita alla materia dell’istruzione elementare e secondaria, di cui all’art. 9, numero 2), il quale a sua volta contiene il richiamo ai precedenti artt. 4 e 5 del medesimo statuto.

Nel tessuto argomentativo del ricorso, il riferimento alle successive norme di attuazione statutaria non introduce autonome questioni di legittimità costituzionale, ma è volto, piuttosto, a corroborare la violazione dei parametri statuari, denunciata in via principale, attraverso l’indicazione delle disposizioni attuative che, in linea di continuità con essi, contribuiscono a confermare i limiti della potestà legislativa provinciale in materia di istruzione.

3.2.– Anche l’eccezione di inammissibilità del ricorso per l’omessa indicazione dei principi fondamentali violati non è fondata.

Ai sensi dell’art. 9, numero 2), dello statuto speciale, alla Provincia autonoma di Bolzano è attribuita la potestà legislativa concorrente in materia di «istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica)».

Questa potestà legislativa deve essere esercitata «in armonia con la Costituzione ed i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica» e rispettare gli obblighi internazionali e gli interessi nazionali, «nonché le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (art. 4 dello statuto).

In quanto potestà legislativa concorrente, essa incontra lo specifico limite «dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato», espressamente stabilito dall’art. 5 dello statuto (sentenze n. 328 del 2010 e n. 213 del 2009).

Ciò premesso, laddove lo Stato denunci la violazione dei limiti di una potestà legislativa concorrente, è onere del ricorrente indicare specificamente la disposizione statale che ritiene violata, ed in particolare il principio fondamentale asseritamente leso (ex plurimis, sentenze n. 252 del 2016, n. 54 del 2015, n. 165 del 2014, n. 141 del 2013 e n. 312 del 2010).

Nel caso in esame, tale onere di allegazione è stato soddisfatto attraverso l'espressa e analitica indicazione delle disposizioni statali, qualificate come norme interposte.

Nella prospettazione del ricorrente, esse pongono i principi fondamentali dei quali si assume la violazione.

Con riferimento a ciascuna delle questioni di legittimità costituzionale promosse dal ricorrente, spetta dunque a questa Corte il compito di riconoscere, nelle norme interposte espressamente indicate dal ricorrente, i principi fondamentali che regolano la materia, nonché di verificare la coerenza della disciplina provinciale impugnata rispetto ad essi.

3.3.– Sono inammissibili le censure del ricorrente riferite alla violazione della normativa statale secondaria.

Al riguardo, l'art. 3 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) stabilisce che gli atti amministrativi statali di indirizzo e coordinamento vincolano la Regione e le Province autonome solo al conseguimento degli obiettivi o risultati in essi stabiliti.

Ne discende che l'emanazione delle norme di attuazione degli atti statali di indirizzo è riservata, per quanto di rispettiva competenza, alla Regione o alle Province autonome.

D'altronde, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva e l'autonomia legislativa provinciale non potrebbe essere limitata per mezzo di un atto statale secondario.

Pertanto, questa Corte ha costantemente escluso un obbligo di conformazione delle Province autonome alla normativa statale secondaria di attuazione, in quanto ciò comporterebbe la posizione sovraordinata di tale normativa rispetto alle competenze costituzionalmente garantite delle Province autonome, così alterando il rapporto tra competenze statali e provinciali, a vantaggio delle prime.

Questa Corte ha così affermato che «l'obbligo di adeguamento a carico della legislazione delle Province autonome può derivare soltanto da una norma statale avente rango legislativo, e non, invece, da norma di rango secondario» (sentenza n. 267 del 2003; nello stesso senso, sentenze n. 183 del 2012, n. 209 del 2009, n. 533 del 2002, n. 371 e n. 84 del 2001).

Ne consegue che la denunciata violazione delle norme secondarie invocate dalla parte ricorrente non determina l'illegittimità delle norme provinciali, essendo le prime inidonee a stabilire principi della legislazione statale e a fungere da parametro interposto.

4.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 14 del 2016 è fondata nella parte in cui introduce il comma 3 dell'art. 13-bis della legge prov. Bolzano n. 12 del 2000 – limitatamente all'esclusione del carattere sempre collegiale dell'organo chiamato a svolgere le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione – e il comma 4 dello stesso art. 13-bis della legge prov. Bolzano n. 12 del 2000.

4.1.– Il procedimento di valutazione dei dirigenti è volto all'acquisizione di elementi informativi utili per misurare l'efficienza delle istituzioni scolastiche presenti sul territorio e, quindi, per orientare le future scelte dell'amministrazione statale nel settore scolastico.

A tale procedimento di valutazione è sottesa un'imprescindibile esigenza di uniformità della misurazione, la quale comporta la necessaria omogeneità del metodo e del procedimento attraverso i quali vengono acquisiti gli elementi informativi.

Ciò premesso, la legislazione statale ha previsto e disciplinato la struttura del procedimento di valutazione dei dirigenti scolastici, in primo luogo, nell'art. 25, primo comma, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Esso prevede che «I dirigenti scolastici sono valutati tenuto conto della specificità delle funzioni e sulla base delle verifiche effettuate da un nucleo di valutazione istituito presso

l'amministrazione scolastica regionale, presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione stessa».

L'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce espressamente che le disposizioni dello stesso decreto «costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione».

In seguito, il modello procedimentale introdotto dal richiamato art. 25 per la valutazione dei dirigenti scolastici è stato ribadito e sviluppato dalla legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti).

Nell'architettura di tale complessivo intervento legislativo, il momento di verifica ha assunto carattere strategico, in quanto strettamente connesso all'ampliamento dei compiti e delle responsabilità degli stessi dirigenti e, pertanto, funzionale al potenziamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

La legge n. 107 del 2015 prevede che «Il nucleo per la valutazione dei dirigenti scolastici è composto secondo le disposizioni dell'articolo 25, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e può essere articolato con una diversa composizione in relazione al procedimento e agli oggetti di valutazione» (art. 1, comma 93).

4.1.1.– La portata applicativa di tale disposizione non è scalfita dalla previsione della clausola di salvaguardia di cui all'art. 1, comma 211, della stessa legge n. 107 del 2015, la quale prevede che «Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione».

In presenza di clausole di questo tenore, i parametri di rango statutario assumono la funzione di limite generale all'applicazione delle disposizioni statali in contrasto con gli statuti e con le relative norme di attuazione, nel senso che la clausola ha la funzione di rendere queste ultime applicabili agli enti ad autonomia differenziata, «solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel "rispetto" degli statuti speciali» (sentenze n. 23 del 2014, n. 215 del 2013 e n. 241 del 2012).

Peraltro, in considerazione della natura concorrente della potestà legislativa provinciale in materia di istruzione, è proprio il rispetto del parametro statutario ad imporre di verificare la conformità della disciplina provinciale in esame ai principi fondamentali posti dalla legge statale, ai quali la stessa Provincia è soggetta in materia di istruzione.

4.1.2.– Successivamente all'entrata in vigore della legge n. 107 del 2015, la disposizione provinciale in esame ha introdotto una peculiare disciplina del procedimento di valutazione dei dirigenti scolastici, che si presenta innovativa sotto plurimi profili. Essa si discosta da quella statale, invocata a parametro interposto, con riferimento a molteplici aspetti che devono essere esaminati partitamente.

4.2.– Le censure del ricorrente si appuntano, in primo luogo, sul primo comma del nuovo art. 13-bis della legge prov. Bolzano n. 12 del 2000, il quale prevede la periodicità delle valutazioni.

In particolare, il legislatore provinciale ha previsto tre distinte scansioni temporali del servizio oggetto di valutazione (servizio in anno di prova, servizio annuale e servizio globale).

A questo riguardo, l'art. 1, comma 94, della legge n. 107 del 2015 ha stabilito che «La valutazione è coerente con l'incarico triennale e con il profilo professionale ed è connessa alla retribuzione di risultato».

In effetti, una cadenza annuale delle valutazioni è stata prevista dall'art. 4, comma 3 (Valutazione dei dirigenti) della successiva direttiva del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 28 giugno 2016, n. 25 (Valutazione dei dirigenti scolastici).

Tuttavia, non solo tale atto normativo è successivo alla disposizione provinciale impugnata, ma va altresì escluso che, per i motivi illustrati nel precedente punto 3.3., da tale disposizione di rango secondario discenda un vincolo cui la potestà legislativa provinciale debba attenersi.

La peculiare modulazione da parte del legislatore provinciale dei periodi di attività sottoposti a valutazione, ancorché distinta rispetto a quella prevista dalla legge statale, è coerente con la natura triennale dell'incarico dirigenziale.

Pertanto, in linea di continuità con il principio fondamentale enunciato dal legislatore statale, essa regola legittimamente lo spazio di autonomia spettante al legislatore provinciale nella materia in esame.

4.3.– Neppure in riferimento alla previsione del secondo comma del medesimo art. 13-bis sussiste il contrasto con i principi fondamentali della legge statale.

Tale disposizione identifica espressamente gli «ambiti» che devono essere considerati ai fini della valutazione.

Le differenze tra tali ambiti, definiti dal legislatore provinciale, e i criteri generali previsti nelle lettere da a) ad e) dell'art. 1, comma 93, della legge n. 107 del 2015, attengono alla rispettiva formulazione letterale, piuttosto che alla loro concreta natura, rispetto alla quale si riscontra una adeguata e sufficiente corrispondenza.

4.4.– Il contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale sussiste, invece, nella previsione di cui al terzo comma del medesimo art. 13-bis, inserito dall'art. 1, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016.

Nel legittimo esercizio dell'autonomia legislativa riconosciuta alla Provincia autonoma in materia di istruzione, tale disposizione attribuisce all'intendente scolastico la competenza ad adottare il provvedimento di valutazione.

Essa tuttavia restringe solo ad alcune ipotesi la previsione della composizione collegiale dell'organo chiamato a svolgere le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione.

Ciò è previsto, infatti, nella valutazione del servizio in anno di prova, di cui all'art. 13-bis, comma 3, lettera a), e nella valutazione del servizio globale (art. 13-bis, comma 3, lettera c), mentre la proposta di valutazione del servizio annuale viene elaborata da un solo ispettore scolastico (art. 13-bis, comma 3, lettera b).

Viceversa, ai sensi dell'art. 25, primo comma, del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 1, comma 94 della legge n. 107 del 2015, le verifiche prodromiche al provvedimento di valutazione sono in ogni caso affidate ad un nucleo di valutazione, istituito presso l'amministrazione scolastica regionale. Esso è presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione stessa.

La disciplina statale, dunque, prevede in ogni caso la composizione collegiale dell'organo chiamato ad effettuare le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione.

È pur vero che la legge n. 107 del 2015 introduce un margine di flessibilità, laddove consente che il nucleo di valutazione sia «articolato con una diversa composizione in relazione al procedimento e agli oggetti di valutazione» (art. 1, comma 94).

Tuttavia, l'innovazione introdotta dalla disciplina provinciale e le differenze sopra evidenziate tra i due modelli di valutazione non attengono alla mera «composizione» dell'organo.

Esse investono, infatti, la sua stessa identità e la sua funzione, essendo il requisito della collegialità volto a valorizzare il contributo di diverse professionalità e la migliore ponderazione degli interessi coinvolti.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 9, numero 2), dello statuto di autonomia, dell'art. 13-bis, terzo comma, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2000 (inserito dall'art. 1, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016), nella parte in cui esclude il carattere sempre collegiale dell'organo chiamato a svolgere le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione.

4.5.– La violazione dei principi fondamentali della legge statale si ravvisa anche nella disposizione, inserita dall’art. 1, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016, contenuta nell’art. 13-bis, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2000.

È attribuito all’intendente scolastico il potere – del tutto inedito e sfornito di qualsiasi riferimento normativo nell’ambito della disciplina statale – di approvare, «su richiesta» del dirigente scolastico interessato, «anche una forma di valutazione alternativa per la valutazione del servizio annuale e globale».

L’assoluta mancanza di indicazioni in ordine alla natura e ai limiti di tale procedura «alternativa», definita secondo modalità concordate tra il dirigente soggetto a valutazione e l’organo chiamato ad esprimerla, introduce un grave elemento di incertezza, poiché rende imponderabili i criteri della valutazione e aleatori i suoi risultati.

Tale previsione del legislatore provinciale, oltre a violare la necessaria terzietà dell’organo chiamato ad esprimere la valutazione, vanifica l’indispensabile predeterminazione di criteri oggettivi ed uniformi di valutazione, stabiliti sia dal legislatore statale, sia dalla stessa legge prov. Bolzano n. 14 del 2016.

Ciò collide, dunque, con i principi fondamentali della legislazione statale, rinvenibili sia nell’art. 25, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, sia nell’art. 1, commi 93 e 94, della legge n. 107 del 2015, ai quali anche la Provincia autonoma di Bolzano è soggetta in materia di istruzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 giugno 2016, n. 14 (Modifiche di leggi provinciali in materia di istruzione), nella parte in cui introduce il comma 3 dell’art. 13-bis della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 giugno 2000, n. 12 (Autonomia delle scuole), limitatamente all’esclusione del carattere sempre collegiale dell’organo chiamato a svolgere le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione;

2) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016, nella parte in cui introduce il comma 4 dell’art. 13-bis della legge prov. Bolzano n. 12 del 2000;

3) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 2, e dell’art. 4, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l’8 maggio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2018.

Sentenza: 22 maggio 2018, n. 124

Materia: finanza pubblica

Parametri invocati: art. 117, III comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 10, comma 2, lett. d), L. della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2017)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, lettera d), della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2017), nella parte in cui introduce, nell'art. 8, comma 1, terzo periodo, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale 2011)», le parole «, nonché le relative sanzioni a carico degli enti locali».

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio impugnava la disposizione in epigrafe per ritenuto contrasto con l'articolo 117, comma terzo, della Costituzione, con riguardo alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

La norma introduceva nell'articolo 8, comma 1, della legge provinciale 27/2010 un inciso e un periodo di nuova formulazione, di talché, con riferimento al rispetto degli equilibri di bilancio degli enti locali, si stabiliva che un atto adottato d'intesa fra la Giunta provinciale ed il Consiglio delle Autonomie Locali disciplinasse, oltre che le modalità di monitoraggio, anche l'entità delle sanzioni a carico degli enti inadempienti.

Per le sanzioni a carico degli amministratori, l'ultimo periodo del comma modificato rinviava alla normativa statale.

La Corte riconduce innanzi tutto la materia trattata dalla legge impugnata a quella del coordinamento della finanza pubblica.

Secondariamente, evidenzia la necessità che le sanzioni per gli enti locali che non rispettino gli equilibri di bilancio siano uniformi su tutto il territorio nazionale.

La Corte supporta il proprio ragionamento richiamando la vigenza dei vincoli finanziari di matrice europea, oltre che di quelli di origine nazionale. Aggiunge – si tratta dell'argomentazione più pregnante – che lo Stato può legittimamente chiamare al concorso al conseguimento degli equilibri di finanza pubblica tutti gli enti della finanza pubblica cosiddetta allargata, ivi incluse le autonomie speciali.

Fa notare in fine che lo stesso Statuto speciale per il Trentino Alto Adige, all'articolo 79, comma 3, fa salva la prerogativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Conclusivamente la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'inciso che demanda ad un atto della Provincia Autonoma la individuazione delle sanzioni a carico degli enti locali inadempienti rispetto agli equilibri finanziari di bilancio.

Bilancio e contabilità pubblica - Partecipazione dei Comuni e dei loro enti e organismi strumentali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica - Provvedimento della Giunta provinciale, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, per la definizione delle eventuali sanzioni. - Legge della Provincia autonoma di

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, lettera d), della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2017), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio-6 marzo 2017, depositato in cancelleria l'8 marzo 2017, iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Franco Mastragostino per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, lettera d), della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2017), in riferimento all'art. 117, terzo comma, per la materia di coordinamento della finanza pubblica, della Costituzione, in relazione all'art. 1, commi 475 e 476, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), e all'art. 79, commi 3 e 4, 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).

La norma impugnata introduce modificazioni all'art. 8 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale 2011)».

In particolare, l'art. 10, comma 2, lettera d), della legge prov. Trento n. 20 del 2016 prevede che «alla fine del comma 1 sono inserite le parole: “, nonché le relative sanzioni a carico degli enti locali. Con riferimento alle sanzioni previste per gli amministratori si applica quanto disposto dalla disciplina statale per le medesime fattispecie”».

Per effetto di tali modifiche, l'art. 8, comma 1, della legge prov. Trento n. 27 del 2010 risulta così formulato: «A decorrere dall'esercizio finanziario 2016 cessano di applicarsi le disposizioni provinciali che disciplinano gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento agli enti locali e ai loro enti e organismi strumentali.

Gli enti locali assicurano il pareggio di bilancio secondo quanto previsto dalla normativa statale e provinciale in materia di equilibrio dei bilanci.

Con successivo provvedimento, adottato d'intesa tra la Giunta provinciale e il Consiglio delle autonomie locali, sono definite le modalità di monitoraggio e certificazione delle sue

risultanze, nel rispetto degli obiettivi fissati per il sistema territoriale provinciale integrato, nonché le relative sanzioni a carico degli enti locali.

Con riferimento alle sanzioni previste per gli amministratori si applica quanto disposto dalla disciplina statale per le medesime fattispecie».

1.1.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tali prescrizioni sarebbero in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con le relative norme interposte, costituite dall'art. 1, commi 475 e 476, della legge n. 232 del 2016, che dettano un articolato e diverso sistema di sanzioni in caso di mancato rispetto del saldo di equilibrio previsto dal comma 466 dell'art. 1 della medesima legge.

Secondo il ricorrente, il successivo comma 483 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 avrebbe escluso l'applicabilità dei precedenti commi 475 e 479 limitatamente alle sole Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige/Südtirol, nonché alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Da ciò conseguirebbe che i commi 475 e 476 sarebbero applicabili a tutti gli enti locali, ivi compresi quelli della Provincia autonoma di Trento, e che la disposizione impugnata non potrebbe demandare la definizione di dette sanzioni a un provvedimento «adottato d'intesa tra la Giunta provinciale e il Consiglio delle autonomie locali».

La norma denunciata violerebbe quindi l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché l'art. 79, commi 3 e 4, dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige, che richiedono il rispetto dei principi in detto ambito materiale anche da parte della Provincia autonoma.

1.2.– La Provincia autonoma di Trento, dopo essersi costituita limitandosi a chiedere che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato, con memoria depositata in prossimità dell'udienza ha illustrato i motivi di tali richieste.

Essa ritiene che la disposizione statale che definisce la sanzione conseguente al mancato rispetto dell'obiettivo del saldo positivo contenuta nell'art. 1, comma 475, lettera a), della legge n. 232 del 2016 non sia applicabile ai Comuni che ricadono nel proprio territorio, in quanto tale prescrizione sarebbe incompatibile con gli artt. 79, commi 3 e 4, 80 e 81 dello statuto speciale, i quali attribuiscono alle Province autonome la potestà legislativa esclusiva e la corrispondente potestà amministrativa in materia di finanza locale.

Rammenta, inoltre, la Provincia autonoma che, secondo quanto previsto dal medesimo comma 3 dell'art. 79, alle Province autonome spetterebbero sia la definizione dei concorsi e degli obblighi degli enti del sistema territoriale di rispettiva competenza, sia le funzioni di vigilanza sul raggiungimento dei predetti obiettivi da parte dagli enti del sistema integrato provinciale.

Conseguentemente, la competenza connessa alla definizione delle sanzioni amministrative per il mancato adempimento di detti obblighi dovrebbe ritenersi accessoria a quella legislativa provinciale.

Nel caso in cui sia richiesto il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica a livello di sistema, qualsiasi inadempimento da parte di singoli enti locali non potrebbe comunque essere sanzionato dallo Stato, in quanto rimarrebbe fermo il sistema sanzionatorio stabilito dalla Provincia per i propri enti.

2.– La questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 10, comma 2, lettera d), della legge prov. di Trento n. 20 del 2016 è fondata in riferimento all'art. 79, comma 3, dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige e all'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione all'art. 1, comma 475, della legge n. 232 del 2016.

La disposizione di cui al citato comma 475, lettere a) e b), già impugnata dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui prevedeva che gli enti locali delle predette autonomie speciali «sono tenuti a versare l'importo della sanzione per il mancato conseguimento

dell'obiettivo di finanza pubblica al bilancio dello Stato anziché a quello delle suddette autonomie speciali» (sentenza n. 101 del 2018).

Nella motivazione di detta sentenza si precisa, tra l'altro, che «[q]uesta Corte ha affermato – in tema di sanzioni agli enti locali insistenti sui territori delle Province autonome di Trento e di Bolzano (e il principio è altresì valido per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) – che “la materia della finanza provinciale di Trento e di Bolzano è ispirata al principio dell'accordo, il quale nel caso di specie si è manifestato, tra l'altro, attraverso una legislazione peculiare finalizzata all'attuazione e al rispetto dei vincoli macroeconomici di matrice europea e nazionale.

È altresì indiscutibile che la vigilanza e la concreta attuazione di tale specifico quadro finanziario – ferma restando la competenza in termini di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali da parte della competente sezione di controllo della Corte dei conti (sentenza n. 40 del 2014) – è demandata alle Province autonome in coerenza con gli obiettivi assegnati alla finanza provinciale.

Le disposizioni provinciali – emanate a seguito dello specifico strumento dell'accordo – assumono così carattere di ‘parametro normativo primario per la gestione finanziaria degli enti sub-regionali tra i quali, appunto, gli enti locali territorialmente interessati’ (sentenza n. 40 del 2014).

Tuttavia il carattere generale e indefettibile dei vincoli di finanza pubblica esige che, indipendentemente dallo speciale regime di cui godono gli enti locali delle autonomie speciali nel perseguimento degli obiettivi macroeconomici, i colpevoli scostamenti registrati nelle singole gestioni di bilancio debbano trovare riscontro in un omogeneo sistema sanzionatorio, proporzionato all'entità delle infrazioni – nel caso in esame riferite ad un ordito normativo di matrice regionale o provinciale – commesse dagli enti locali.

Dunque, a prescindere dalla complessa e costante successione delle diverse formulazioni normative che lo hanno espresso nel tempo, il principio di indefettibilità delle sanzioni per gli enti territoriali che si discostano colpevolmente dagli obiettivi di finanza pubblica – se inteso in modo conforme alla peculiare disciplina provinciale e regionale – non contrasta coi parametri statuari invocati dalle ricorrenti e le relative censure risultano pertanto infondate” (sentenza n. 94 del 2018)» (sentenza n. 101 del 2018).

Dal costante orientamento di questa Corte sui confini tra competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e competenza statutaria delle autonomie speciali in tema di finanza locale (ex plurimis, sentenze n. 94 del 2018, n. 40 del 2014 e n. 425 del 2004) emerge in modo inequivocabile come la definizione delle sanzioni applicabili spetti allo Stato, dal momento che, «per quel che attiene al sistema sanzionatorio, “la finanza delle Regioni a statuto speciale è parte della ‘finanza pubblica allargata’ nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica” (sentenza n. 425 del 2004).

Ne consegue che – anche in relazione al sistema sanzionatorio che costituisce naturale deterrente per ogni singola infrazione degli enti territoriali ai vincoli di finanza pubblica – non può essere ipotizzata “una differenziazione per gli enti operanti nelle autonomie speciali in relazione ad un aspetto che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata” (sentenza n. 425 del 2004)» (sentenza n. 101 del 2018).

In tal senso va letta la locuzione «ferma restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell'art. 117 della Costituzione» contenuta nell'art. 79, comma 3, dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige.

In sostanza la norma statutaria riconosce le prerogative del legislatore statale finalizzate ad assicurare la contestuale conformità dei comportamenti degli enti appartenenti alla finanza pubblica allargata che nel caso di specie si concretizzano nella predisposizione di un meccanismo di deterrenza unitario per le violazioni degli obblighi afferenti alla finanza stessa.

Coerente con tale principio è la formulazione del comma 475 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, nel testo risultante dalla declaratoria di parziale illegittimità costituzionale precedentemente richiamata, il quale stabilisce che gli enti locali della Provincia autonoma di

Trento sono assoggettati a una riduzione dei trasferimenti correnti erogati dalla medesima Provincia autonoma in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato e che tale importo deve essere versato al bilancio della suddetta autonomia speciale.

In quanto espressivo del principio di uniformità delle sanzioni sull'intero territorio nazionale, esso riflette la competenza statale relativa all'art. 117, terzo comma, Cost. con riguardo alla tipologia di infrazione in esame.

3.– Per le esposte motivazioni, l'art. 10, comma 2, lettera d), della legge prov. Trento n. 20 del 2016 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui introduce, all'art. 8, comma 1, terzo periodo, della legge prov. Trento n. 27 del 2010, le parole «, nonché le relative sanzioni a carico degli enti locali».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, lettera d), della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2017), nella parte in cui introduce, nell'art. 8, comma 1, terzo periodo, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale 2011)», le parole «, nonché le relative sanzioni a carico degli enti locali».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2018.

Sentenza: 22 maggio 2018; n. 127

Materia: accreditamento delle strutture socio-sanitarie

Parametri invocati: artt. 5, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, 3 e 6 della legge della Regione Toscana 4 maggio 2017, n. 21 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato. Modifiche alla l.r. 82/2009 e alla l.r. 51/2009)

Esito:

- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della l.r. Toscana 21/2017;

- estinzione del processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della l.r. Toscana 21/2017;

Estensore: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Toscana 4 maggio 2017, n. 21 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato. Modifiche alla l.r. 82/2009 e alla l.r. 51/2009), e in particolare gli artt. 2, 3 e 6, per violazione degli artt. 5, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost.

L'art. 2 indicherebbe i requisiti per l'accreditamento delle strutture sociosanitarie per assoggettare quest'ultime al sistema di accreditamento e di verifiche dell'accreditamento che è proprio del sistema sociale.

La norma contrasterebbe con gli artt. 8 bis, 8 ter e 8 quater del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, di riordino della disciplina in materia sanitaria, statuenti il principio fondamentale in materia di tutela della salute per il quale le strutture sociosanitarie devono essere assoggettate allo stesso regime di autorizzazioni, accreditamento e accordi contrattuali delle strutture sanitarie; e si porrebbe altresì in contrasto con le intese Stato-Regioni del 20 dicembre 2012 e del 19 febbraio 2015, volte a promuovere un sistema di accreditamento uniforme a livello nazionale.

Nelle stesse violazioni incorrerebbe anche l'art. 3, che affida la valutazione e la verifica per le strutture del sistema sociale integrato al Gruppo tecnico regionale, senza tuttavia prevedere - ad avviso del ricorrente - alcun meccanismo di coordinamento funzionale con l'Organismo tecnicamente accreditante istituito dalle menzionate intese.

I medesimi rilievi varrebbero anche con riferimento all'art. 6, comma 1, lettera b), della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2009, n. 82 (Accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato), come sostituito dall'art. 6 della legge regionale censurata, che disciplinare l'attività di controllo delle strutture socio-sanitarie accreditate non indicherebbe il termine ultimo di durata dell'accreditamento.

In via preliminare la Corte rigetta l'eccezione regionale con cui si deduce l'inammissibilità del ricorso statale per vizio di genericità.

Il Governo rinuncia poi all'impugnazione del censurato art. 6 ritenendo soddisfattiva la modifica operata con la successiva l.r. Toscana 70/2017.

Le questioni residue sono entrambe non fondate.

Contrariamente a quanto dedotto dal ricorrente, lo scopo cui dichiaratamente risponde la legge regionale impugnata, come enunciato ai punti 2 e 3 del preambolo, è **proprio quello** di “uniformare progressivamente i due sistemi di accreditamento sanitario e sociale” (punto 2 del preambolo). “

In questo nuovo quadro evolutivo si evidenzia l’esigenza, come già realizzato in altre regioni, di prevedere che le strutture, in possesso dell’autorizzazione al funzionamento, richiedano l’accreditamento, anziché al comune territorialmente competente, alla Regione, la quale, effettuati i controlli rilascia l’accreditamento” (punto 2 del preambolo).

Il ricorso muove, dunque, **da una premessa erronea**, che condiziona l’interpretazione delle norme censurate.

Il censurato art. 2 sostituisce l’art. 3 della l.r. 82/2009, in tema di requisiti per l’accreditamento ed indicatori, come segue:

1. I requisiti per l’accreditamento attengono all’intero processo di produzione, erogazione e fruizione dei servizi; e riguardano, in particolare:

a) per le strutture:

1) gestione del servizio in relazione al sistema organizzativo;

2) aspetti tecnico-professionali e formativi, quali espressione delle conoscenze, competenze e abilità tecniche e relazionali degli operatori;

3) modalità di rilevazione della soddisfazione degli utenti e degli operatori.

b) per i servizi di assistenza domiciliare:

1) elementi organizzativi, di professionalità ed esperienza, atti a rispondere ai bisogni di cura della persona nell’ambiente domestico ed a valorizzare le competenze degli operatori;

2) modalità di rilevazione della soddisfazione degli utenti e degli operatori, ad esclusione degli operatori individuali.

c) per gli altri servizi alla persona:

1) elementi organizzativi caratterizzati da elevata capacità di risposta nei tempi e nelle modalità di erogazione dei servizi;

2) elementi di competenza professionale e di esperienza socio assistenziale tali da garantire l’appropriatezza e l’adeguatezza necessarie ad assicurare la gestione di situazioni complesse sia a livello relazionale che per la contestualità di esigenze eterogenee fra loro;

3) modalità di rilevazione della soddisfazione degli utenti e degli operatori».

2. Al fine di garantire la sicurezza e la regolarità del lavoro, i requisiti di cui al comma 1 sono individuati in coerenza con l’articolo 26 della legge regionale 13 luglio 2007, n. 38 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro).

3. I requisiti di cui al comma 1 tengono conto, tra l’altro, della capacità di piena promozione dei diritti di cittadinanza delle persone e dell’apporto fornito alle comunità di riferimento in termini di solidarietà, coesione e qualità della vita.

4. I requisiti generali per l'accreditamento, distinti per tipologia di servizio, sono definiti con il regolamento di cui all'articolo 11.

5. I requisiti specifici, distinti per tipologia di servizio, sono definiti con deliberazione della Giunta regionale.

6. La deliberazione di cui al comma 5 individua anche gli indicatori per la verifica dell'attività svolta e dei risultati raggiunti, ai sensi degli articoli 5 e 8. 7.

La Giunta regionale relaziona annualmente alla commissione consiliare competente sull'applicazione dei requisiti specifici e degli indicatori definiti con la deliberazione di cui al comma 5."

Secondo la Consulta la disposizione censurata individua non già requisiti in senso tecnico, ma piuttosto **criteri**, ai quali attenersi per la successiva determinazione dei "requisiti generali" e dei "requisiti specifici", rispettivamente con regolamento e con deliberazione della Giunta regionale.

Tali criteri non sono difformi dai principi per l'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie sanciti dall'art. 8 quater del d.lgs. 502/1992.

Ne deriva **l'insussistenza della violazione dei parametri costituzionali** contestata alla norma censurata.

A sua volta, l'art. 3 inserisce nel testo della l.r. Toscana 82/2009, l'art. 3 ter, relativo al Gruppo tecnico regionale di valutazione per le strutture del sistema sociale integrato, il quale dispone:

"1. Per lo svolgimento dell'attività di controllo di cui all'articolo 6, la Giunta regionale si avvale del Gruppo tecnico regionale di valutazione per le strutture del sistema sociale integrato, al quale è preposto un coordinatore; il Gruppo tecnico opera presso il competente settore regionale.

2. Il direttore della direzione competente per materia costituisce il Gruppo tecnico con proprio decreto.

3. Il Gruppo tecnico è costituito da esperti in materia di qualità e di valutazione delle prestazioni del sistema sociale integrato.

4. Nel rispetto di quanto previsto dal comma 3 il regolamento di cui all'articolo 11 definisce il numero dei componenti del Gruppo tecnico, le modalità di scelta e le cause di incompatibilità dei medesimi, nonché le modalità di costituzione e funzionamento del gruppo stesso.

5. Al coordinatore del Gruppo tecnico compete un'indennità di carica ed il rimborso delle spese sostenute nella misura prevista per i dirigenti regionali.

6. Agli altri componenti del Gruppo tecnico compete esclusivamente il rimborso delle spese sostenute nella misura prevista per i dirigenti regionali.

7. La Giunta regionale, con propria deliberazione, disciplina la corresponsione dell'indennità di carica e dei rimborsi spese di cui ai commi 5 e 6, determinandone gli importi, i criteri e le modalità di erogazione."

Secondo il ricorrente, la valutazione e la verifica per le strutture del sistema sociale integrato sarebbero attribuite al Gruppo tecnico regionale senza la previsione di alcun meccanismo di coordinamento funzionale con l'Organismo tecnicamente accreditante istituito dalle citate intese, in contrasto con le disposizioni di cui all'Allegato A dell'Intesa Stato-Regioni del 2012, che prevede la verifica esterna del possesso dei requisiti per l'accreditamento da parte di un predefinito organismo accreditante, e con la disciplina di cui all'allegato sub B dell'Intesa Stato-Regioni del 2015, che contiene i criteri per il funzionamento degli organismi 'tecnicamente' accreditanti.

Anche in questo caso le censure muovono da una **errata interpretazione normativa**.

La norma censurata riprende infatti il sistema di verifica dell'accreditamento vigente nel sistema sanitario attribuendo le attività di controllo **agli stessi organismi** che costituiscono "l'Organismo tecnicamente accreditante" in ambito sanitario.

Come si evince dalla lettura degli artt. 3 e 12 della l.r. Toscana 21/2017, gli organismi di controllo e verifica nel sistema sociosanitario sono peraltro due - il Gruppo tecnico regionale di valutazione e la Commissione regionale per la qualità e sicurezza - e cioè **gli stessi che già costituivano "l'Organismo tecnicamente accreditante" nel sistema toscano di accreditamento delle strutture sanitarie**, ai sensi della legge della Regione Toscana 5 agosto 2009, n. 51, del regolamento regionale 17 novembre 2016, n. 79/R, nonché della deliberazione di Giunta regionale toscana 26 ottobre 2015, n. 1021, con la quale è stata recepita nell'ordinamento regionale l'Intesa Stato-Regioni del 2015 e con cui è stato approvato il "Manuale Operativo dell'Organismo Tecnicamente Accreditante della Regione Toscana", ritenuto a livello ministeriale conforme alle indicazioni contenute nella medesima intesa.

La Corte dichiara pertanto **non fondate** le censure sollevate nei confronti della norma censurata.

Sanita' pubblica - Accreditamento delle strutture sociosanitarie - Istituzione di un Gruppo tecnico regionale per la valutazione e la verifica per le strutture del sistema sociale integrato - Disciplina dell'attivita' di controllo. - Legge della Regione Toscana 4 maggio 2017, n. 21 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato - Modifiche alla L.R. n. 82/2009 e alla L.R. n. 51/2009), artt. 2, 3 e 6. - (T-180127) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.25 del 20-6-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 6 della legge della Regione Toscana 4 maggio 2017, n. 21 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato - Modifiche alla L.R. n. 82/2009 e alla L.R. n. 51/2009), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato l'11-14 luglio 2017, depositato in cancelleria il 18 luglio 2017, iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 32, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Toscana 4 maggio 2017, n. 21 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato - Modifiche alla L.R. n. 82/2009 e alla L.R. n. 51/2009), e segnatamente, i suoi artt. 2, 3 e 6 (quest'ultimo, che sostituisce l'art. 6 della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2009, n. 82, recante «Accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona nel sistema sociale integrato»,

relativamente al comma 1, lettera b), della disposizione così novellata), denunciandone il contrasto con gli artt. 5, 117, terzo comma, 118 e 120 della Costituzione.

A suo avviso, l'art. 2 della legge denunciata indicherebbe, infatti, i requisiti per l'accreditamento delle strutture sociosanitarie in modo rispondente allo scopo di assoggettarle al «sistema di accreditamento e di verifiche dell'accreditamento che è proprio del sistema sociale».

Ciò che, appunto, sarebbe in contrasto con gli artt. 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) – recante il principio fondamentale in materia di tutela della salute, per il quale le strutture sociosanitarie devono essere, invece, assoggettate allo stesso regime di autorizzazioni, accreditamento e accordi contrattuali delle strutture sanitarie – oltre che con le Intese Stato-Regioni del 20 dicembre 2012 e del 19 febbraio 2015, finalizzate a promuovere un sistema di accreditamento uniforme a livello nazionale.

Nelle stesse violazioni incorrerebbero anche l'art. 3 – «affidando la valutazione e la verifica per le strutture del sistema sociale integrato al Gruppo tecnico regionale, senza, tuttavia, prevedere alcun meccanismo di coordinamento funzionale con l'Organismo tecnicamente accreditante istituito dalle menzionate intese» – e l'art. 6, che, nel disciplinare le attività di controllo delle strutture socio-sanitarie accreditate, non indicherebbe il termine ultimo di durata dell'accreditamento.

2.– Resiste al ricorso la Regione Toscana che, prima ancora della non fondatezza, ne eccepisce l'inammissibilità, per genericità, sul rilievo che l'atto sarebbe «rivolto contro l'intera legge regionale 21/2017, chiedendone l'integrale dichiarazione di incostituzionalità, mentre poi le censure sono formulate solo nei confronti di alcune disposizioni».

L'eccezione così formulata – il cui esame è preliminare – non è condivisibile.

È pur vero, infatti, che nella epigrafe e nel dispositivo del ricorso risulta indicata l'intera legge regionale n. 21 del 2017, ma la precisazione «come da delibera del Consiglio dei ministri», contenuta nello stesso dispositivo, e la rispondenza, al contenuto di tale delibera, delle specifiche disposizioni alle quali (soltanto) sono rivolte le censure articolate in motivazione, esclude la «genericità del ricorso» e, con ciò, la sua asserita inammissibilità.

3.– All'impugnazione dell'art. 6 della legge regionale in esame, il Presidente del Consiglio dei ministri ha, però, poi rinunciato, ritenendo soddisfacente la modifica operata con la successiva legge della Regione Toscana 12 dicembre 2017, n. 70 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2017).

La resistente ha accettato la rinuncia, per cui, limitatamente alla questione di legittimità costituzionale della suddetta disposizione, va dichiarata l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

4.– Le questioni residue sono entrambe non fondate.

Nel censurare gli artt. 2 e 3 della legge regionale in esame, il ricorrente ne ravvisa il contrasto con gli evocati parametri costituzionali in ragione del fatto che, a suo avviso, gli stessi «assoggettano le strutture socio-sanitarie al sistema di accreditamento e di verifiche dell'accreditamento che è proprio del sistema sociale», in difformità da quanto prescritto dalla normativa statale di riferimento (artt. 8-bis, 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992), per la quale le strutture socio-sanitarie dovrebbero essere assoggettate allo stesso regime di quelle sanitarie.

Lo scopo cui dichiaratamente risponde l'impugnata legge della Toscana è proprio quello, invece, di «uniformare progressivamente i due sistemi di accreditamento sanitario e sociale»; e «in questo nuovo quadro evolutivo si evidenzia l'esigenza, come già realizzato in altre regioni, di prevedere che le strutture, in possesso dell'autorizzazione al funzionamento, richiedano l'accreditamento, anziché al comune territorialmente competente, alla Regione, la quale, effettuati i controlli rilascia l'accreditamento» (punti 2 e 3 del Preambolo).

Il ricorso muove, dunque, da una premessa erronea, che condiziona la lettura delle disposizioni denunciate.

4.1.– L’art. 2 della legge reg. Toscana n. 21 del 2017 – nel sostituire l’art. 3 della legge regionale n. 82 del 2009 – prevede, al novellato comma 1, che «i requisiti per l’accreditamento attengono all’intero processo di produzione, erogazione e fruizione dei servizi e riguardano, in particolare:

a) per le strutture:

- 1) gestione del servizio in relazione al sistema organizzativo;
- 2) aspetti tecnico-professionali e formativi, quali espressione delle conoscenze, competenze e abilità tecniche e relazionali degli operatori;
- 3) modalità di rilevazione della soddisfazione degli utenti e degli operatori.

b) per i servizi di assistenza domiciliare:

- 1) elementi organizzativi, di professionalità ed esperienza, atti a rispondere ai bisogni di cura della persona nell’ambiente domestico ed a valorizzare le competenze degli operatori;
- 2) modalità di rilevazione della soddisfazione degli utenti e degli operatori, ad esclusione degli operatori individuali.

c) per gli altri servizi alla persona:

- 1) elementi organizzativi caratterizzati da elevata capacità di risposta nei tempi e nelle modalità di erogazione dei servizi;
- 2) elementi di competenza professionale e di esperienza socio assistenziale tali da garantire l’appropriatezza e l’adeguatezza necessarie ad assicurare la gestione di situazioni complesse sia a livello relazionale che per la contestualità di esigenze eterogenee fra loro;
- 3) modalità di rilevazione della soddisfazione degli utenti e degli operatori».

E prosegue stabilendo, nei commi successivi, che «2.

Al fine di garantire la sicurezza e la regolarità del lavoro, i requisiti di cui al comma 1 sono individuati in coerenza con l’articolo 26 della legge regionale 13 luglio 2007, n. 38 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro). 3.

I requisiti di cui al comma 1 tengono conto, tra l’altro, della capacità di piena promozione dei diritti di cittadinanza delle persone e dell’apporto fornito alle comunità di riferimento in termini di solidarietà, coesione e qualità della vita.

4. I requisiti generali per l’accreditamento, distinti per tipologia di servizio, sono definiti con il regolamento di cui all’articolo 11.

5. I requisiti specifici, distinti per tipologia di servizio, sono definiti con deliberazione della Giunta regionale.

6. La deliberazione di cui al comma 5 individua anche gli indicatori per la verifica dell’attività svolta e dei risultati raggiunti, ai sensi degli articoli 5 e 8. 7.

La Giunta regionale relaziona annualmente alla commissione consiliare competente sull’applicazione dei requisiti specifici e degli indicatori definiti con la deliberazione di cui al comma 5».

4.1.1.– La disposizione scrutinata, correttamente letta nel suo complessivo contesto, rende evidente come quelli dalla stessa individuati siano non già requisiti in senso tecnico, ma piuttosto “criteri”, ai quali attenersi per la determinazione dei «requisiti generali» e dei «requisiti specifici», che sono oggetto di futura determinazione, rispettivamente, «con regolamento di cui all’articolo 11» (comma 4) e «con deliberazione della Giunta regionale» (comma 5).

D’altra parte i “criteri” così elencati – là dove valorizzano: le modalità di gestione del servizio, ossia assicurano che tutte le strutture accreditate garantiscano dotazioni strumentali e tecnologiche appropriate per quantità, qualità e funzionalità; gli aspetti organizzativi, tecnico-professionali, formativi, di esperienza, volti a garantire adeguate condizioni di organizzazione interna e la partecipazione della struttura a programmi di accreditamento professionale; le modalità di rilevazione della soddisfazione degli utenti e degli operatori, con ciò prevedendo forme di partecipazione dei cittadini e degli utilizzatori dei servizi alla verifica dell’attività – non sono difforni dai principi per l’accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie sanciti dal citato art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992.

E ciò a prescindere dalla considerazione che l’impugnata disposizione non esclude che la Regione, nel dettare i requisiti generali e specifici, possa riferirsi anche ai criteri generali uniformi stabiliti dalla legge statale.

Dal che dunque l’insussistenza della violazione dei parametri costituzionali (peraltro non tutti motivatamente evocati) addebitata (genericamente e indifferenziatamente nella sua interezza) all’art. 2 della legge oggetto del presente giudizio.

4.2.– A sua volta, l’art. 3 della legge della reg. Toscana n. 21 del 2017 inserisce, nel testo della precedente legge regionale n. 82 del 2009, l’art. 3-ter, rubricato «Gruppo tecnico regionale di valutazione per le strutture del sistema sociale integrato», a tenore del quale:

«1. Per lo svolgimento dell’attività di controllo di cui all’articolo 6, la Giunta regionale si avvale del Gruppo tecnico regionale di valutazione per le strutture del sistema sociale integrato, al quale è preposto un coordinatore; il Gruppo tecnico opera presso il competente settore regionale.

2. Il direttore della direzione competente per materia costituisce il Gruppo tecnico con proprio decreto.

3. Il Gruppo tecnico è costituito da esperti in materia di qualità e di valutazione delle prestazioni del sistema sociale integrato.

4. Nel rispetto di quanto previsto dal comma 3 il regolamento di cui all’articolo 11 definisce il numero dei componenti del Gruppo tecnico, le modalità di scelta e le cause di incompatibilità dei medesimi, nonché le modalità di costituzione e funzionamento del gruppo stesso.

5. Al coordinatore del Gruppo tecnico compete un’indennità di carica ed il rimborso delle spese sostenute nella misura prevista per i dirigenti regionali.

6. Agli altri componenti del Gruppo tecnico compete esclusivamente il rimborso delle spese sostenute nella misura prevista per i dirigenti regionali.

7. La Giunta regionale, con propria deliberazione, disciplina la corresponsione dell’indennità di carica e dei rimborsi spese di cui ai commi 5 e 6, determinandone gli importi, i criteri e le modalità di erogazione».

4.2.1.– Secondo il ricorrente, la valutazione e la verifica per le strutture del sistema sociale integrato sarebbero attribuite al Gruppo tecnico regionale senza la previsione di alcun meccanismo di coordinamento funzionale con l’«Organismo tecnicamente accreditante» istituito dalle citate intese, in contrasto con le disposizioni di cui all’Allegato A dell’Intesa Stato-Regioni del 20 dicembre 2012

«che al paragrafo 4, quarto capoverso, riguardante “verifiche: modalità strumenti e responsabilità”, prevede la verifica esterna del possesso dei requisiti per l’accreditamento da parte di un “predefinito organismo accreditante”», e con «la disciplina di cui all’allegato sub B dell’Intesa Stato-Regioni del 19 febbraio 2015 che contiene “i criteri per il funzionamento degli organismi ‘tecnicamente accreditanti’»».

E in ciò risiederebbe il motivo del vulnus che, dal denunciato art. 3, si assume arrecato agli artt. 5, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost.

4.2.2.– Anche in questo caso le censure muovono da una non condivisibile lettura della disposizione in questione.

Il su citato art. 3 della legge reg. Toscana n. 21 del 2017 sostanzialmente riprende, infatti, il sistema di verifica dell’accreditamento vigente nel sistema sanitario attraverso l’attribuzione delle attività di controllo agli stessi organismi che costituiscono l’«Organismo tecnicamente accreditante» in ambito sanitario.

Come si evince dalla lettura degli artt. 3 e 12 della suddetta legge regionale, gli organismi di controllo e verifica nel sistema sociosanitario sono peraltro due – il Gruppo tecnico regionale di valutazione e la Commissione regionale per la qualità e sicurezza – e cioè gli stessi che già costituivano nel sistema di accreditamento della Toscana l’«Organismo tecnicamente accreditante», ai sensi della legge della Regione Toscana 5 agosto 2009, n. 51 (Norme in materia di qualità e sicurezza delle strutture sanitarie: procedure e requisiti autorizzativi di esercizio e sistemi di accreditamento), del regolamento regionale 17 novembre 2016, n. 79/R, nonché della deliberazione di Giunta regionale Toscana 26 ottobre 2015, n. 1021, con la quale è stata recepita nell’ordinamento regionale l’Intesa Stato-Regioni del 19 febbraio 2015 ed approvato il «Manuale Operativo dell’Organismo Tecnicamente Accreditante della Regione Toscana», ritenuto a livello ministeriale conforme alle indicazioni contenute nella medesima intesa.

Il che porta ad escludere, anche con riguardo all’esaminato art. 3, la fondatezza delle censure formulate dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Toscana 4 maggio 2017, n. 21 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato - Modifiche alla L.R. n. 82/2009 e alla L.R. n. 51/2009), promosse, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, della legge della Regione Toscana n. 21 del 2017, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Mario Rosario MORELLI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2018.

Sentenza: 22 maggio 2018, n. 128

Materia: ordinamento civile, protezione civile, grandi reti di trasporto e governo del territorio

Parametri invocati: artt. 3 e 117, terzo e sesto comma, della Costituzione e violazione «dei principi costituzionali emersi in giurisprudenza sulla c.d. leale collaborazione e sussidiarietà».

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Abruzzo

Oggetto: art. 52-quinquies del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96

Esito:

1) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo in oggetto, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, sesto comma, della Costituzione;

2) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo in oggetto, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., e al principio di leale collaborazione;

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La disposizione impugnata, rubricata “Sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25,” prevede: “Nel rispetto delle previsioni di cui all'articolo 1, comma 183, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e tenuto conto della necessità e urgenza di mettere in sicurezza antisismica le autostrade A24 e A25, nelle more della definizione degli strumenti di pianificazione tecnica ed economica dell'intero impianto infrastrutturale, l'obbligo del concessionario di versare le rate del corrispettivo della concessione di cui all'articolo 3, lettera c), della vigente convenzione stipulata il 18 novembre 2009, relative agli anni 2015 e 2016, ciascuna dell'importo di euro 55.860.000 comprendente gli interessi di dilazione, è sospeso, previa presentazione di un piano di convalida per interventi urgenti, presentato dal concessionario entro venti giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nei limiti delle risorse di cui al presente comma, da approvare entro il 31 agosto 2017, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Nel medesimo decreto sono altresì definite le modalità di attuazione della presente disposizione, nonché la regolazione di detto periodo transitorio.

Tale importo è destinato all'immediato avvio dei lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25.

Il concessionario effettua il versamento all'ANAS S.p.a. delle rate sospese del corrispettivo della concessione, tutte di spettanza dell'ANAS S.p.a., per complessivi euro 111.720.000, in tre rate che scadono il 31 marzo di ciascuno degli anni 2028, 2029 e 2030, ognuna delle quali dell'importo di euro 37.240.000 con maggiorazione degli interessi maturati calcolati al tasso legale. Restano altresì ferme le scadenze di tutte le restanti rate del corrispettivo spettante all'ANAS S.p.a.».

La Regione Abruzzo denuncia, con un primo motivo di ricorso, la violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., perché ritiene che la disposizione impugnata, con norme di dettaglio e direttamente applicabili, incida su materie rientranti nella potestà legislativa concorrente e, in particolare, sulla disciplina della “protezione civile”, avendo ad oggetto lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade.

Inoltre, a suo giudizio, essa investirebbe altre materie di competenza concorrente: “grandi reti di trasporto”, dovendosi considerare come tale la rete autostradale oggetto di disciplina, in ragione della sua infungibilità come collegamento viario tra la sponda tirrenica e quella adriatica, e “governo del territorio», in quanto, mirando ad assicurare lavori di messa in sicurezza della rete stradale, produrrebbe conseguenze sulla viabilità in generale.

La Regione Abruzzo lamenta inoltre che la disposizione impugnata violerebbe anche i “principi costituzionali emersi sulla c.d. leale collaborazione e sussidiarietà”, in quanto, prevedendo che l’approvazione del piano avvenga con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (d’ora in avanti: MIT), attraverso il quale sono definite le modalità di attuazione della disposizione e la regolazione di un periodo transitorio, comporterebbe l’allocazione dell’esercizio di funzioni amministrative a livello statale, senza prevedere alcuna forma di cooperazione con la Regione ricorrente né prima dell’adozione della norma, né al momento dell’esercizio, in concreto, delle funzioni amministrative.

Inoltre, la disposizione impugnata, non prevedendo alcun coinvolgimento della Regione ricorrente nella quantificazione degli importi dei lavori urgenti di messa in sicurezza sismica delle due autostrade, comporterebbe come effetto l’assegnazione al concessionario di risorse insufficienti, a discapito degli interessi regionali coinvolti, con conseguente possibile aumento delle tariffe autostradali.

Con il terzo motivo di ricorso la Regione lamenta altresì la violazione dell’art. 117, sesto comma, Cost., perché la disposizione impugnata, prevedendo che il decreto del MIT debba definire le “modalità di attuazione della presente disposizione” nonché la regolazione di un periodo transitorio, demanderebbe al MIT anche l’esercizio di una potestà regolamentare.

Con un quarto ed ultimo motivo di ricorso la Regione sostiene che sarebbe violato anche l’art. 3 Cost., sotto il profilo dei principi di ragionevolezza e coerenza logica, in quanto la disposizione censurata, prevedendo che per i lavori ivi indicati siano utilizzate le rate dei canoni concessori relativi agli anni 2015 e 2016, addosserebbe al concessionario il costo dei lavori, interferendo nel rapporto concessorio in essere che non prevede obblighi di manutenzione straordinaria della rete autostradale, cui devono essere ricondotti i predetti lavori.

La Corte costituzionale ha ritenuto inammissibili le questioni proposte con il terzo e quarto motivo di ricorso in quanto, secondo il suo consolidato orientamento, nei giudizi in via principale deve sussistere “una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l’organo legittimato si determina all’impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell’atto d’impugnazione” (sentenze n. 154 del 2017 e n. 110 del 2016; nello stesso senso sentenze n. 46 del 2015, n. 198 del 2012).

A suo giudizio, infatti, “l’omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all’impugnazione dell’organo politico, comporta l’esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso” (sentenza n. 239 del 2016).

Per la Corte, inoltre, il quarto motivo del ricorso (violazione dell’art. 3 Cost.) è inammissibile anche perché non è sostenuto dall’interesse della Regione a ricorrere, riguardando essenzialmente l’asserito pregiudizio che la disposizione censurata arrecherebbe alla società concessionaria, senza che ci sia alcun diretto effetto sulle competenze legislative, regolamentari o amministrative della Regione.

Invece, secondo la Corte, sebbene nella delibera non si faccia specifico riferimento alla “violazione dei principi emersi dalla giurisprudenza costituzionale sulla leale collaborazione”, può comunque ritenersi che il parametro della “leale collaborazione” sia implicitamente evocato, essendo strettamente connesso alla denuncia di violazione dell’art. 118 Cost., questa invece espressamente formulata nella menzionata delibera regionale.

Per quanto concerne invece le questioni relative al primo e secondo motivo di ricorso, ovvero la violazione dell’art. 117, comma terzo Cost., e del principio di leale collaborazione, esse sono state ritenute dalla Corte non fondate per le motivazioni di seguito riportate.

La Corte pone infatti in evidenza che la norma impugnata, che riguarda la sicurezza delle autostrade A24 e A25 (il cui tracciato è in buona parte nel territorio della Regione Abruzzo), classificate come opere strategiche per finalità di protezione civile, è in linea di continuità con l'articolo 1, comma 183, della L. 228/2012 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)".

Tale disposizione prevede l'adeguamento delle due autostrade citate alla normativa vigente in materia di protezione da rischio sismico, la messa in sicurezza dei viadotti, sulla base, in particolare, dei contenuti delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri, n. 3274 del 20 marzo 2003 e n. 3316 del 2 ottobre 2003, l'adeguamento degli impianti di sicurezza in galleria a norma del dlgs 264/2006 (Attuazione della direttiva 2004/54/CEE in materia di sicurezza per le gallerie della rete stradale transeuropea), nonché l'adeguamento alla normativa in materia di impatto ambientale e la realizzazione dei lavori di manutenzione straordinaria e di tutte le altre opere necessarie a seguito del sisma del 2009

L'art. 1, comma 183, della L. 228/2013 ha previsto che il Governo avrebbe rinegoziato con la società concessionaria le condizioni della concessione.

La norma mirava anche a evitare che l'aggravio di costi per i lavori di messa in sicurezza sismica delle due autostrade finisse sull'utenza determinando un aumento delle tariffe.

Il legislatore quindi, invece di prevedere un apposito finanziamento di tali lavori (cosa che avrebbe fatto solo alcuni anni dopo) ha ritenuto inizialmente che fosse sufficiente modificare le condizioni della concessione in termini tali, in particolare, da evitare un aumento delle tariffe.

La disposizione impugnata prevede un particolare meccanismo finanziario di sostegno dell'onere economico di immediati interventi qualificati come "urgenti", coerente ed in sintonia con la rinegoziazione delle condizioni della concessione.

Si stabilisce, infatti, la sospensione dell'obbligo per la società concessionaria di pagare la rata annuale del corrispettivo per il 2015 e il 2016 per complessivi euro 111.720.000; importo questo che, quand'anche non costituisca l'erogazione di un finanziamento, ma rappresenti solo un (temporaneo) risparmio di spesa, deve considerarsi destinato "all'immediato avvio dei lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25".

Non si tratta però di una remissione ex lege del debito, ma solo di un differimento della data di esigibilità, accompagnato dall'indicazione di un nuovo creditore: la società concessionaria rimane tenuta a versare tale importo di euro 111.720.000, non più al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ma all'ANAS spa, in tre rate con scadenza al 31 marzo di ciascuno degli anni 2028, 2029 e 2030, ognuna dell'importo di euro 37.240.000 con maggiorazione degli interessi maturati calcolati al tasso legale.

La stessa disposizione ha invece lasciato ferme le scadenze di tutte le restanti rate del corrispettivo, anch'esse previste come spettanti all'ANAS spa e non al MIT.

In questa parte la disposizione impugnata dalla Regione ricorrente riguarda solo il rapporto concessorio e, in particolare, il profilo finanziario per far fronte agli "interventi urgenti" che la società concessionaria è stata onerata di indicare in un apposito piano da presentarsi entro il termine brevissimo di venti giorni dalla data di conversione del d.l. 50/2017.

Quando la disposizione impugnata è stata introdotta nella legge di conversione, il MIT aveva già valutato in euro 169.456.289,05 gli "interventi urgenti", riducendo l'indicazione contenuta nel progetto presentato dalla società concessionaria; atto questo che è stato impugnato innanzi al giudice amministrativo dalla società, la quale si è lamentata, tra l'altro, dell'inadeguatezza per difetto di tale valutazione.

Ciò che appare evidente, secondo la Corte, è che l'immediata sospensione del pagamento delle due rate per complessivi euro 111.720.000, rappresentava comunque solo una parte del temporaneo finanziamento degli interventi urgenti e necessitava di un completamento della manovra.

Per regolare ciò, la stessa disposizione impugnata ha previsto che il piano degli interventi urgenti, presentato dal concessionario, fosse approvato entro il 31 agosto 2017, con decreto del MIT

e che nel medesimo decreto fossero, altresì, definite le modalità di attuazione della stessa disposizione, nonché la regolazione del periodo transitorio.

Quindi, il decreto ministeriale, previsto dalla disposizione impugnata, avrebbe potuto integrare, in via amministrativa, la regolamentazione del sostegno finanziario dei lavori urgenti di messa in sicurezza sismica delle due autostrade.

Con questa finalità specifica, che si ricollegava alla realizzazione del complesso di lavori di adeguamento, previsti dalla citata legge di stabilità per il 2013 come opere necessarie in conseguenza del sisma del 2009, l'ambito del decreto ministeriale era, in questa parte, circoscritto a quello del rapporto concessorio e segnatamente a quello della possibile modifica delle condizioni della concessione quanto agli aspetti economici per finanziare, nell'immediato, l'avvio dei lavori urgenti.

La Corte ritiene indubitabile che i lavori urgenti di messa in sicurezza si riferiscano alla prevenzione del rischio sismico e quindi concernano la protezione civile del territorio e delle persone che transitano sulle due autostrade suddette.

Secondo essa, però, la previsione della realizzazione di tali lavori (sulla base di un piano proposto dalla società concessionaria ed approvato dal MIT con il menzionato decreto ministeriale) non significa che il legislatore statale abbia anche autorizzato il MIT a regolare, mediante un atto di esercizio di una funzione amministrativa, aspetti della disciplina della protezione civile con riferimento alle due autostrade suddette.

L'area di competenza del decreto ministeriale è infatti limitata alla realizzazione dei lavori di messa in sicurezza delle due autostrade nel rispetto della vigente disciplina della protezione civile.

Esso dunque non si colloca nell'area della protezione civile, la cui disciplina rimane immutata, né nelle due altre aree di competenza concorrente indicate dalla difesa della Regione ricorrente: governo del territorio e grandi reti di trasporto.

Esso è piuttosto attratto al regime proprietario del bene su cui i lavori devono essere effettuati e quindi, nella specie, a quello del demanio statale, di competenza esclusiva del legislatore statale (trattandosi di ordinamento civile).

La Corte ha più volte affermato che “la titolarità di funzioni legislative e amministrative della Regione in ordine all'utilizzazione di determinati beni non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario e che la disciplina degli aspetti dominicali del demanio statale rientra nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato (sentenze n. 102 e n. 94 del 2008, n. 286 del 2004 e n. 343 del 1995)” (sentenza n. 370 del 2008). Inoltre, non c'è alcuna chiamata in sussidiarietà di una funzione amministrativa relativa alla materia della protezione civile, collocata al livello statale del decreto ministeriale (secondo motivo del ricorso).

La Corte rileva che se il decreto ministeriale fosse stato autorizzato ad integrare o modificare la disciplina della protezione civile nell'approvare il piano degli interventi dei lavori urgenti di messa in sicurezza sismica delle due autostrade, allora sarebbe stata fondata la censura della Regione Abruzzo che lamenta il suo totale mancato coinvolgimento, nella forma della previa intesa o del mero parere; coinvolgimento che, con riguardo alle Regioni e agli enti locali, connota, per il suo carattere policentrico, il servizio nazionale di protezione civile, quale disegnato dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), e che, dopo che la protezione civile è divenuta materia di competenza legislativa concorrente, risulta accentuato dal recente decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 2 (Codice della protezione civile).

La Corte, a fronte del timore della Regione Abruzzo che il costo dei lavori di messa in sicurezza delle due autostrade potesse comportare un aumento delle tariffe per l'utenza nel suo territorio, rileva altresì che subito dopo la disposizione censurata, il legislatore statale è intervenuto nuovamente, provvedendo al finanziamento dei lavori di messa in sicurezza sismica delle due autostrade, venendo così incontro all'esigenza di fondo che appare sottesa al ricorso della Regione Abruzzo.

L'art. 16-bis del d.l. 91/2017 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), convertito, con modificazioni, nella L. 123/2017 ha autorizzato un contributo di 50

milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025 a favore della società concessionaria Strada dei Parchi spa per lo sviluppo dei territori delle Regioni Abruzzo e Lazio e al fine di consentire l'immediata esecuzione degli interventi di ripristino e messa in sicurezza sulla tratta autostradale A24 e A25 (necessari in conseguenza degli eventi sismici del 2009, del 2016 e del 2017).

Questa disposizione è stata poi integrata dall'art. 1, comma 725, della L. 205/2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) che ha specificato ulteriormente i termini di erogazione del contributo.

Opere pubbliche - Lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25 - Individuazione delle risorse per il finanziamento degli interventi (importi corrispondenti alle rate dei canoni dovuti dalla società concessionaria al concedente per gli anni 2015-2016, da versare all'ANAS spa) - Subordinazione del finanziamento alla presentazione, a cura della concessionaria, di un piano di convalida contenente l'indicazione dei lavori urgenti - Decreto ministeriale di approvazione del piano e di definizione delle modalità attuative della norma. - Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo) - convertito, con modificazioni, in legge 21 giugno 2017, n. 96 - art. 52-quinquies. - (T-180128) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.25 del 20-6-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 52-quinquies del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 21 giugno 2017, n. 96, promosso con ricorso della Regione Abruzzo, notificato il 12-21 agosto 2017, depositato in cancelleria il 31 agosto 2017, iscritto al n. 62 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2018 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato Vincenzo Cerulli Irelli per la Regione Abruzzo e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Abruzzo ha impugnato l'art. 52-quinquies del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo e sesto comma, della Costituzione e per violazione «dei principi costituzionali emersi in giurisprudenza sulla c.d. leale collaborazione e sussidiarietà».

In particolare, la disposizione censurata, rubricata «Sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25» e inserita nel citato decreto-legge dalla legge di conversione, così dispone: «Nel

rispetto delle previsioni di cui all'articolo 1, comma 183, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e tenuto conto della necessità e urgenza di mettere in sicurezza antisismica le autostrade A24 e A25, nelle more della definizione degli strumenti di pianificazione tecnica ed economica dell'intero impianto infrastrutturale, l'obbligo del concessionario di versare le rate del corrispettivo della concessione di cui all'articolo 3, lettera c), della vigente convenzione stipulata il 18 novembre 2009, relative agli anni 2015 e 2016, ciascuna dell'importo di euro 55.860.000 comprendente gli interessi di dilazione, è sospeso, previa presentazione di un piano di convalida per interventi urgenti, presentato dal concessionario entro venti giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nei limiti delle risorse di cui al presente comma, da approvare entro il 31 agosto 2017, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Nel medesimo decreto sono altresì definite le modalità di attuazione della presente disposizione, nonché la regolazione di detto periodo transitorio.

Tale importo è destinato all'immediato avvio dei lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25.

Il concessionario effettua il versamento all'ANAS S.p.a. delle rate sospese del corrispettivo della concessione, tutte di spettanza dell'ANAS S.p.a., per complessivi euro 111.720.000, in tre rate che scadono il 31 marzo di ciascuno degli anni 2028, 2029 e 2030, ognuna delle quali dell'importo di euro 37.240.000 con maggiorazione degli interessi maturati calcolati al tasso legale.

Restano altresì ferme le scadenze di tutte le restanti rate del corrispettivo spettante all'ANAS S.p.a.».

2.- La Regione ricorrente denuncia – con un primo motivo di ricorso – la violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., perché, la disposizione impugnata, con norme di dettaglio e direttamente applicabili, inciderebbe su materie rientranti nella potestà legislativa concorrente e segnatamente sulla disciplina della «protezione civile», avendo ad oggetto lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade.

Inoltre, investirebbe altre materie di competenza concorrente: «grandi reti di trasporto» – tale dovendosi considerare la rete autostradale oggetto di disciplina, in ragione della sua infungibilità come collegamento viario tra la sponda tirrenica e quella adriatica – e «governo del territorio», in quanto, mirando ad assicurare lavori di messa in sicurezza della rete stradale, produrrebbe conseguenze sulla viabilità in generale.

Con un secondo motivo di ricorso, la ricorrente lamenta che la disposizione impugnata violerebbe anche i «principi costituzionali emersi sulla c.d. leale collaborazione e sussidiarietà», in quanto, prevedendo che l'approvazione del piano avvenga con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (d'ora in avanti: MIT), attraverso il quale sono definite le modalità di attuazione della disposizione e la regolazione di un periodo transitorio, comporterebbe l'allocatione dell'esercizio di funzioni amministrative a livello statale, senza prevedere alcuna forma di cooperazione con la Regione ricorrente né prima dell'adozione della norma, né al momento dell'esercizio, in concreto, delle funzioni amministrative.

Inoltre, la disposizione impugnata, non prevedendo alcun coinvolgimento della Regione ricorrente nella quantificazione degli importi dei lavori urgenti di messa in sicurezza sismica delle due autostrade, avrebbe avuto l'effetto di assegnare al concessionario risorse insufficienti, a discapito degli interessi regionali coinvolti, con conseguente possibile aumento delle tariffe autostradali.

La Regione ricorrente lamenta altresì – con un terzo motivo di ricorso – la violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., perché la disposizione censurata, prevedendo che il decreto del MIT debba definire le «modalità di attuazione della presente disposizione», nonché la regolazione di un periodo transitorio, demanderebbe al MIT anche l'esercizio di una potestà regolamentare.

Infine – con un quarto ed ultimo motivo di ricorso – la Regione sostiene che sarebbe violato anche l'art. 3 Cost., sotto il profilo dei principi di ragionevolezza e coerenza logica, in quanto la disposizione censurata, prevedendo che per i lavori ivi indicati siano utilizzate le rate dei canoni concessori relativi agli anni 2015 e 2016, addosserebbe al concessionario il costo dei lavori,

interferendo nel rapporto concessorio in essere, che non prevede obblighi di manutenzione straordinaria della rete autostradale, cui devono essere ricondotti i predetti lavori.

3.– Le questioni proposte con il terzo e quarto motivo di ricorso sono inammissibili.

Nella deliberazione della Giunta regionale autorizzativa del ricorso si afferma che la disposizione censurata verte in ambiti di potestà legislativa concorrente, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto concerne la «protezione civile», il «governo del territorio» e le «grandi reti di trasporto».

Si aggiunge, inoltre, che si tratta di disposizione che viola anche l'art. 118 Cost. in quanto contrasta «con l'esigenza di assicurare l'esercizio unitario delle funzioni amministrative nelle singole materie di riferimento».

In relazione a tali parametri è stata autorizzata l'impugnazione della citata disposizione statale.

Nel ricorso, invece, le censure della disposizione impugnata fanno più ampio riferimento agli artt. 3 e 117, terzo e sesto comma, Cost., nonché ai «principi emersi dalla giurisprudenza costituzionale sulla leale collaborazione e sussidiarietà».

Secondo il costante orientamento di questa Corte, nei giudizi in via principale deve sussistere «una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione» (sentenze n. 154 del 2017 e n. 110 del 2016; nello stesso senso sentenze n. 46 del 2015, n. 198 del 2012), poiché «l'omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dell'organo politico, comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso» (sentenza n. 239 del 2016).

Da ciò consegue l'inammissibilità delle censure contenute nel terzo e nel quarto motivo di ricorso, relative agli artt. 117, sesto comma, e 3 Cost.

Inoltre, il quarto motivo del ricorso (violazione dell'art. 3 Cost.) è inammissibile anche perché non è sostenuto dall'interesse della Regione a ricorrere, riguardando esso essenzialmente l'asserito pregiudizio che la disposizione censurata arrecherebbe alla società concessionaria, senza che ci sia alcuna diretta ridondanza sulle competenze legislative, regolamentari o amministrative della Regione.

Invece, anche se nella delibera non si fa specifico riferimento alla «violazione dei principi emersi dalla giurisprudenza costituzionale sulla leale collaborazione», non di meno può ritenersi che il parametro della «leale collaborazione» sia implicitamente evocato, essendo strettamente connesso alla denuncia di violazione dell'art. 118 Cost., questa invece espressamente formulata nella menzionata delibera regionale.

In proposito questa Corte, seppur con riferimento alla difesa svolta dall'Avvocatura generale dello Stato, ha affermato che spetta alla parte ricorrente «la più puntuale indicazione dei parametri del giudizio, giacché la discrezionalità della difesa tecnica ben può integrare una solo parziale individuazione dei motivi di censura (sentenze n. 365 e n. 98 del 2007, e n. 533 del 2002)» (sentenza n. 290 del 2009; nello stesso senso sentenze n. 270 e n. 228 del 2017).

4.– Il thema decidendum va, dunque, circoscritto alle questioni promosse, nel primo e secondo motivo di ricorso, con riferimento alla violazione dell'art. 117, comma terzo Cost., e del principio di leale collaborazione, dovendosi ritenere inammissibili quelle sollevate con riferimento agli artt. 117, sesto comma, e 3 Cost.

Si tratta, pertanto, di verificare da un lato se – sul ritenuto (dalla Regione) presupposto che si versi in materia di competenza concorrente – la disposizione censurata sia in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto essa non si limiterebbe ad essere espressiva di principi fondamentali, ma detterebbe una disciplina di dettaglio, preclusa al legislatore statale in materia di competenza concorrente, e, dall'altro, se con riferimento all'adozione del decreto del MIT sia

necessario da parte del legislatore statale prevedere il coinvolgimento della Regione, trattandosi di fattispecie in cui si realizza la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative in presenza di materia che appartiene alla legislazione concorrente.

5.– Le questioni proposte con il primo e secondo motivo di ricorso non sono fondate.

6.– La norma censurata, nel contesto di disposizioni urgenti recanti, tra l'altro, interventi per le zone colpite da eventi sismici, riguarda la sicurezza delle autostrade A24 e A25, il cui tracciato è in buona parte nel territorio della Regione Abruzzo.

Si tratta di autostrade classificate come opere strategiche per finalità di protezione civile dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, Dipartimento della protezione civile, 21 ottobre 2003 (Disposizioni attuative dell'art. 2, commi 2, 3 e 4, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, recante «Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zona sismica»).

La norma si raccorda ad un precedente intervento del legislatore statale – art. 1, comma 183, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013)» – mirato a rispondere all'esigenza di procedere all'adeguamento delle due autostrade suddette alla normativa vigente in materia di protezione da rischio sismico, alla messa in sicurezza dei viadotti, sulla base, in particolare, dei contenuti delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri, n. 3274 del 20 marzo 2003 e n. 3316 del 2 ottobre 2003, all'adeguamento degli impianti di sicurezza in galleria a norma del decreto legislativo 5 ottobre 2006, n. 264 (Attuazione della direttiva 2004/54/CEE in materia di sicurezza per le gallerie della rete stradale transeuropea), nonché all'adeguamento alla normativa in materia di impatto ambientale e alla realizzazione dei lavori di manutenzione straordinaria e di tutte le altre opere necessarie in conseguenza del sisma del 2009.

Con questo obiettivo, l'art. 1, comma 183, della legge di stabilità per il 2013 ha previsto che il Governo avrebbe rinegoziato con la società concessionaria le condizioni della concessione.

In questa parte la norma mirava anche a evitare che l'aggravio di costo per i lavori di messa in sicurezza sismica delle due autostrade finisse per essere traslato sull'utenza determinando un aumento delle tariffe.

Il legislatore quindi – in luogo di prevedere un apposito finanziamento di tali lavori (ciò che avrebbe fatto solo alcuni anni dopo, come si dirà oltre) – ha ritenuto inizialmente che fosse sufficiente modificare le condizioni della concessione in termini tali, in particolare, da scongiurare un aumento delle tariffe.

In linea di continuità con tale norma è la disposizione attualmente impugnata dalla Regione ricorrente, che infatti esordisce proprio predicando il dichiarato rispetto dell'art. 1, comma 183, citato.

Essa, quindi, concerne i lavori di messa in sicurezza antisismica delle due autostrade, da realizzare con appositi strumenti di pianificazione tecnica ed economica dell'intero impianto infrastrutturale.

Ma, nelle more della definizione di questo più sistematico quadro di interventi, la disposizione censurata prevede intanto un singolare meccanismo finanziario di sostegno dell'onere economico di immediati interventi qualificati come “urgenti”; meccanismo comunque coerente ed in sintonia con la rinegoziazione delle condizioni della concessione, già prescritta dalla suddetta disposizione emergenziale (art. 1, comma 183, della legge n. 228 del 2012).

Si prevede, infatti, la sospensione dell'obbligo per la società concessionaria di pagare la rata annuale del corrispettivo per il 2015 e il 2016 per complessivi euro 111.720.000; importo questo che, quand'anche non costituisca l'erogazione di un finanziamento, ma rappresenti solo un (temporaneo) risparmio di spesa, deve considerarsi destinato «all'immediato avvio dei lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25».

Non si tratta però di una remissione ex lege del debito, ma solo di un differimento della data di esigibilità, accompagnato dall'indicazione di un nuovo creditore: la società concessionaria rimane tenuta a versare tale importo di euro 111.720.000, non più al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ma all'ANAS spa, in tre rate con scadenza al 31 marzo di ciascuno degli anni 2028, 2029 e 2030, ognuna dell'importo di euro 37.240.000 con maggiorazione degli interessi maturati calcolati al tasso legale.

La stessa disposizione ha invece lasciato ferme le scadenze di tutte le restanti rate del corrispettivo, anch'esse previste come spettanti all'ANAS spa e non al MIT.

7.– In questa parte la disposizione impugnata dalla Regione ricorrente riguarda inequivocabilmente solo il rapporto concessorio avente ad oggetto le due autostrade, ricadenti nel demanio statale, e segnatamente il profilo finanziario per far fronte, nell'immediato, agli “interventi urgenti” che la società concessionaria è stata onerata di indicare in un apposito piano da presentarsi entro il termine brevissimo di venti giorni dalla data di conversione del decreto-legge n. 50 del 2017.

Mette conto, in particolare, rilevare che, quando la disposizione impugnata è stata introdotta nella legge di conversione, il MIT – come risulta dalla documentazione prodotta dalla ricorrente e com'è pacifico tra le parti – con nota n. 6767 del 14 aprile 2017, indirizzata alla società concessionaria, aveva già valutato in euro 169.456.289,05 gli “interventi urgenti”, riducendo l'indicazione contenuta nel progetto presentato dalla società concessionaria; atto questo che è stato impugnato innanzi al giudice amministrativo dalla società, la quale si è doluta, tra l'altro, dell'inadeguatezza per difetto di tale valutazione.

Ma ciò che appare evidente è che l'immediata sospensione del pagamento delle due rate per complessivi euro 111.720.000, prevista dalla disposizione impugnata, rappresentava comunque solo una parte del temporaneo finanziamento degli interventi urgenti e necessitava di un completamento della manovra.

Per regolare ciò, la stessa disposizione impugnata ha previsto che il piano degli interventi urgenti, presentato dal concessionario, fosse approvato entro il 31 agosto 2017, con decreto del MIT e che nel medesimo decreto fossero, altresì, definite le modalità di attuazione della stessa disposizione, nonché la regolazione del periodo transitorio.

Quindi, il decreto ministeriale, previsto dalla disposizione impugnata, avrebbe potuto integrare, in via amministrativa, la regolamentazione del sostegno finanziario dei lavori urgenti di messa in sicurezza sismica delle due autostrade.

Con questa finalità specifica, che si ricollegava alla realizzazione del complesso di lavori di adeguamento, previsti dalla citata legge di stabilità per il 2013 come opere necessarie in conseguenza del sisma del 2009, l'ambito del decreto ministeriale era, in questa parte, circoscritto a quello del rapporto concessorio e segnatamente a quello della possibile modifica delle condizioni della concessione quanto agli aspetti economici per finanziare, nell'immediato, l'avvio dei lavori urgenti.

8.– Per altro verso, però, è indubitabile che tali lavori urgenti di messa in sicurezza si riferiscono segnatamente alla prevenzione del rischio sismico, come risulta del resto dalla stessa rubrica della disposizione impugnata, e quindi si iscrivono, in termini generali, nella protezione civile del territorio e delle persone che transitano sulle due autostrade suddette.

Ma la previsione della realizzazione di tali lavori, sulla base di un piano proposto dalla società concessionaria ed approvato dal MIT con il menzionato decreto ministeriale, non può significare – secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata – che il legislatore statale abbia anche autorizzato il MIT a regolare, mediante un atto di esercizio di una funzione amministrativa, aspetti della disciplina della protezione civile con riferimento alle due autostrade suddette.

Al contrario, l'area di competenza del decreto ministeriale era – ed è – limitata alla realizzazione dei lavori di messa in sicurezza delle due autostrade nel rispetto della vigente disciplina della protezione civile.

Altrimenti detto, la disposizione impugnata non riguarda alcun profilo regolatorio più specifico, in chiave integrativa o modificativa, rispetto a tale (invariata) disciplina.

Pertanto – diversamente da quanto assume la difesa della Regione ricorrente – il decreto ministeriale non era abilitato a regolamentare alcun aspetto della protezione civile quanto alle due autostrade suddette, ma concerneva solo la realizzazione in concreto delle opere necessarie per la loro messa in sicurezza dal rischio sismico nel rispetto della vigente disciplina della protezione civile.

Sicché esso non si colloca nell'area della protezione civile, la cui disciplina rimane immutata; né nelle due altre aree di competenza concorrente indicate dalla difesa della Regione ricorrente: governo del territorio e grandi reti di trasporto.

Ma è attratto al regime proprietario del bene su cui i lavori sono destinati ad essere effettuati e quindi, nella specie, a quello del demanio statale, di competenza esclusiva del legislatore statale (trattandosi di ordinamento civile).

Questa Corte ha più volte affermato che «la titolarità di funzioni legislative e amministrative della Regione in ordine all'utilizzazione di determinati beni non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario e che la disciplina degli aspetti dominicali del demanio statale rientra nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato (sentenze n. 102 e n. 94 del 2008, n. 286 del 2004 e n. 343 del 1995)» (sentenza n. 370 del 2008); e, con specifico riferimento al demanio marittimo, ha precisato che «la competenza della Regione nella materia non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario.

Queste infatti precedono logicamente la ripartizione delle competenze ed ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile» (sentenza n. 427 del 2004).

Non c'è quindi da verificare – come deduce la difesa della ricorrente con il primo motivo di ricorso – se la disposizione censurata possa iscriversi, o no, nella «determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato», perché essa non ricade nell'ambito di una materia di competenza concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost.

Né, a maggior ragione, c'è alcuna chiamata in sussidiarietà di una funzione amministrativa relativa alla materia della protezione civile, collocata al livello statale del decreto ministeriale (secondo motivo del ricorso).

Solo se – come assume la difesa della ricorrente – il decreto ministeriale previsto dalla disposizione censurata fosse stato autorizzato ad integrare o modificare la disciplina della protezione civile nell'approvare il piano degli interventi dei lavori urgenti di messa in sicurezza sismica delle due autostrade, allora avrebbe avuto fondamento la censura della Regione ricorrente che lamenta il suo totale mancato coinvolgimento, nella forma della previa intesa, ovvero del mero parere; coinvolgimento che, con riguardo alle Regioni e agli enti locali, connota, per il suo carattere policentrico, il servizio nazionale di protezione civile, quale disegnato dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), e che, dopo che la protezione civile è divenuta materia di competenza legislativa concorrente, risulta accentuato dal recente decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 2 (Codice della protezione civile).

9.– In conclusione, l'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impugnata porta ad escludere che il legislatore abbia inteso assegnare al MIT alcuna funzione regolatoria – in via amministrativa (né tanto meno di normazione subprimaria) – di aspetti della protezione civile, né del governo del territorio o dell'assetto delle due suddette autostrade come grandi reti di trasporto; e a ritenere, invece, che abbia solo dettato una norma riguardante il rapporto concessorio di tali autostrade, appartenenti al demanio statale, nel cui ambito si colloca anche la realizzazione di lavori straordinari per la loro messa in sicurezza dal rischio sismico; rapporto concessorio che afferisce al regime proprietario del bene demaniale e che quindi ricade nella materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale.

10.– Non è infine senza rilievo aggiungere, come corollario della conclusione di ritenuta non fondatezza delle questioni di costituzionalità, che la Regione ricorrente, né nei suoi atti né in sede di

discussione in udienza pubblica, è stata in grado di indicare (non diversamente, in vero, dalla stessa Avvocatura dello Stato) se, in concreto, il previsto decreto ministeriale sia stato emanato, o no.

Sembra che la Regione ricorrente abbia temuto non tanto che il decreto ministeriale potesse avere un contenuto regolatorio in materia di protezione civile senza alcun suo coinvolgimento, quanto piuttosto che il costo dei lavori di messa in sicurezza delle due autostrade potesse comportare un aumento delle tariffe per l'utenza nel suo territorio.

Ma, subito dopo la disposizione censurata, il legislatore statale è intervenuto nuovamente, provvedendo, in generale ed in termini più ampi, al finanziamento dei lavori di messa in sicurezza sismica delle due autostrade, venendo così incontro all'esigenza di fondo che appare sottesa al ricorso della Regione Abruzzo.

Infatti, l'art. 16-bis del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2017, n. 123, ha previsto che per lo sviluppo dei territori delle Regioni Abruzzo e Lazio e al fine di consentire l'immediata esecuzione degli interventi di ripristino e messa in sicurezza sulla tratta autostradale A24 e A25 che si rendono necessari in conseguenza degli eventi sismici del 2009, del 2016 e del 2017, è autorizzato un contributo di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025 a favore della società concessionaria Strada dei Parchi spa; disposizione poi integrata dall'art. 1, comma 725, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) che ha specificato ulteriormente i termini di erogazione del contributo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 52-quinquies del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, sesto comma, della Costituzione, dalla Regione Abruzzo con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 52-quinquies del medesimo decreto-legge n. 50 del 2017, convertito, con modificazioni, nella legge n. 96 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Abruzzo con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giovanni AMOROSO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2018.

Sentenza: 9 maggio 2018, n. 137

Materia: bilancio e contabilità

Parametri invocati: articoli 3, 77, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regioni Liguria, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Piemonte

Oggetto: articoli 16, commi 1 e 2, 39, 41-bis, 48, commi 4 e 6, lettera a) del decreto legge n. 50 del 24 aprile 2017 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria in favore degli Enti territoriali)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, nella parte in cui non prevede la riassegnazione alle regioni e agli enti locali, subentrati nelle diverse regioni nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali, delle risorse acquisite dallo Stato per effetto dell'art. 1, commi 418 e 419, della legge 29 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», e connesse alle stesse funzioni non fondamentali, restando riservata al legislatore statale l'individuazione del quantum da trasferire;

- illegittimità costituzionale dell'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, nella parte in cui determina la riduzione della quota del fondo per il trasporto pubblico locale spettante alla regione interessata nella misura del 20 per cento, anziché fino al 20 per cento, in proporzione all'entità della mancata erogazione a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite;

- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, promossa dalla Regione Toscana, in riferimento all'art. 119, primo, secondo, terzo e quarto comma, della Costituzione;

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, promosse dalle Regioni Liguria, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Piemonte, in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120, secondo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione;

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quinto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione;

- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quinto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione;

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 48, commi 4 e 6, lettera a), del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, e 117, secondo e quarto comma, Cost., e al principio di leale collaborazione.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

con ricorsi separati le Regioni Liguria, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Piemonte hanno impugnato l'art. 39 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96.

La Regione Toscana ha impugnato, inoltre, gli articoli 16, commi 1 e 2, e 48, commi 4 e 6, lettera a), e la Regione Veneto l'articolo 41-bis dello stesso decreto-legge.

La Corte riunisce i giudizi poiché hanno ad oggetto questioni relative alla medesima norma, censurata in riferimento a parametri in larga parte coincidenti, e ad altre disposizioni dello stesso d.l. n. 50 del 2017.

In relazione all'articolo 16, commi 1 e 2, impugnato soltanto dalla Regione Toscana, La Corte ritiene la **questione parzialmente fondata**.

Il comma 1 dell'**articolo 16** del decreto legge 50/2017 prevede una riduzione della spesa corrente delle province e delle città metropolitane da versare in apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato.

Il comma 2 dello stesso articolo poi stabilisce che l'ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascuna provincia e città metropolitana deve conseguire, e il corrispondente versamento, per gli anni 2017 e seguenti, deve corrispondere alle indicazioni previste dalla tabella allegata al decreto.

La Regione Toscana censura la disposizione citata nella parte in cui non prevede la rassegnazione alle regioni e agli enti locali, subentrati nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali, delle risorse sottratte alle province e alle città metropolitane per violazione dell'articolo 119, commi 1, 2, 3 e 4 della Costituzione ed invoca il vincolo di destinazione come risulterebbe dalla sentenza della Consulta n. 205 del 2016 e dalla legge 56/2014.

Secondo la Corte la questione è fondata soltanto con riferimento alle risorse connesse allo svolgimento delle funzioni non fondamentali delle province e fermo restando che la quantificazione delle risorse da trasferire resta riservata alla legislazione statale, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio.

La necessità che il riordino di tali funzioni sia accompagnato dal passaggio delle relative risorse risulta dalla stessa legge n. 56 del 2014 (art. 1, commi 92, 96 e 97, lettera b) e dagli atti attuativi di essa e deriva dall'art. 119 Cost.

Dice la Corte: «*Nel momento in cui lo Stato avvia un processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle province, alle quali erano state assegnate risorse per svolgerle, in attuazione dell'art. 119 Cost., questa stessa norma costituzionale impedisce che lo Stato si appropri di quelle risorse, costringendo gli enti subentranti (regioni o enti locali) a rinvenire i fondi necessari nell'ambito del proprio bilancio, adeguato alle funzioni preesistenti. L'omissione del legislatore statale lede l'autonomia di spesa degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost.), perché la necessità di trovare risorse per le nuove funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost. (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015, n. 17 del 2015, n. 22 del 2012, n. 206 del 2001, n. 138 del 1999, n. 381 del 1990), perché all'assegnazione delle funzioni non corrisponde l'attribuzione delle relative risorse, nonostante quanto richiesto dalla legge n. 56 del 2014 e dalla sentenza n. 205 del 2016 di questa Corte.* »

La Corte dunque dichiara illegittimo l'articolo 16, comma 1, nella parte in cui – modificando l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014 – non prevede la riassegnazione alle regioni e agli enti locali, subentrati nelle diverse regioni nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali, delle risorse acquisite dallo Stato per effetto dell'art. 1, commi 418 e 419, della legge n. 190 del 2014 e connesse alle stesse funzioni non fondamentali.

Resta riservata al legislatore statale l'individuazione, nel contesto delle valutazioni attinenti alle scelte generali di bilancio, del quantum da trasferire, con l'onere tuttavia di rendere trasparenti,

in sede di approvazione dell'atto legislativo di riassegnazione delle risorse, i criteri seguiti per la quantificazione.

Tutte le Regioni ricorrenti impugnano l'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017, recante una disposizione che incide sul riparto del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario, in relazione a numerosi parametri.

L'**art. 39 del d.l. n. 50 del 2017** dispone, al comma 1, che per il quadriennio 2017-2020, ai fini di coordinamento della finanza pubblica, una quota del 20 per cento del fondo è riconosciuta alla regione a condizione che essa entro il 30 giugno di ciascun anno abbia certificato l'avvenuta erogazione a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite.

L'avveramento della condizione è certificato ogni anno da ciascuna regione e formalizzato da un'intesa in sede di Conferenza unificata, entro termini prefissati.

In caso di mancata intesa, il riconoscimento della quota "bloccata" (pari al 20%) è deliberato dal Consiglio dei ministri.

Secondo le ricorrenti, la previsione impugnata perseguirebbe irragionevoli e sproporzionate finalità di tipo sanzionatorio nei confronti delle regioni, sottraendo risorse statali alla funzione fondamentale del trasporto pubblico locale e introducendo un sistema coercitivo insoddisfacente e incongruo, operante in danno degli interessi della collettività.

La Corte prende in considerazione, in particolare, le censure relative alla violazione degli articoli 3 e 97 Cost., per lesione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, nonché del principio di buon andamento della amministrazione.

In particolare è preso in considerazione il profilo della censura di violazione del principio di proporzionalità ai sensi dell'articolo 3 Cost.

La Corte, infatti, pur chiarendo il carattere di norma di principio della disposizione impugnata, finalizzata ad assicurare che a province e città metropolitane siano effettivamente erogate le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni non fondamentali ad esse conferite dalle regioni, non di meno ravvisa una violazione nello specifico trattamento riservato dal legislatore all'inadempimento delle regioni, da identificare nella parte della disposizione in cui la riduzione della quota del fondo per il trasporto pubblico locale è stabilita nella misura fissa del 20 per cento, qualunque sia l'entità dei mancati trasferimenti regionali rispetto alla totalità del dovuto.

Nella sentenza, la Corte ribadisce quanto ha più volte affermato: « *il principio di proporzionalità, se deve sempre caratterizzare il rapporto fra violazione e sanzione (sentenze n. 132 e n. 98 del 2015, n. 254 e n. 39 del 2014, n. 57 del 2013, n. 338 del 2011, n. 333 del 2001), tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quando, come nel caso in esame, la previsione della sanzione ad opera del legislatore statale comporti una significativa compressione dell'autonomia regionale (sentenze n. 156 del 2015, n. 278 e n. 215 del 2010, n. 50 del 2008, n. 285 e n. 62 del 2005, n. 272 del 2004)*».

Secondo il giudice delle leggi la rigida previsione di una sanzione fissa per qualsiasi inadempimento, a prescindere dalla sua consistenza, non solo non è di per sé idonea a raggiungere i fini perseguiti, ma può comportare un onere sproporzionato anche rispetto al loro raggiungimento, giacché le regioni si vedrebbero riservate, anche in caso di modeste inadempienze, un trattamento di penalizzazione destinato a incidere in modo significativo e ingiustificato sull'erogazione del servizio di trasporto pubblico locale, e per giunta irragionevolmente identico a quello riservato alle regioni responsabili invece di omissioni di maggiore impatto sulle esigenze finanziarie di province e città metropolitane.

Aggiunge la Corte: «*si può osservare che la norma stessa consente di individuare nell'ammontare annuo delle risorse non erogate da ciascuna regione il parametro al quale commisurare proporzionalmente la decurtazione percentuale della quota, fino alla misura massima del 20 per cento già determinata dal legislatore, onde renderla adeguata all'effettiva rilevanza dell'inadempimento, e in questi termini indenne dal vizio indicato.* »

E per le ragioni specificate la Corte **dichiara l'illegittimità dell'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017** nella parte in cui determina la riduzione della quota del fondo per il trasporto pubblico locale spettante alla regione interessata nella misura del 20 per cento, anziché fino al 20 per cento, in proporzione all'entità della mancata erogazione a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite.

Infine la Corte ritiene **non fondate le questioni sollevate riguardo agli articoli 41-bis e 48, commi 4 e 6, lettera a)** per tutti i profili di illegittimità prospettati.

Disposizioni varie in materia di bilancio e contabilità pubblica per il concorso degli Enti locali al contenimento della spesa (determinazione dell'ammontare delle riduzioni di spesa corrente per province e città metropolitane e modalità del corrispondente versamento con riferimento agli anni 2017 e seguenti; condizioni per il riconoscimento di una quota del Fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale nelle Regioni a statuto ordinario; criteri di ripartizione e distribuzione di contributi ai comuni compresi nelle zone a rischio sismico per interventi di opere pubbliche per l'anno 2017) e di trasporto pubblico (procedure di scelta del contraente per i servizi di trasporto locale e regionale; articolazione, a cura degli enti affidanti, dei bacini di mobilità in più lotti, oggetto di procedure di gara). - Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo) - convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96 - artt. 16, commi 1 e 2, 39, 41-bis, 48, commi 4 e 6, lettera a). - (T-180137) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.27 del 4-7-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 16, commi 1 e 2, 39, 41-bis, 48, commi 4 e 6, lettera a), del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, promossi dalle Regioni Liguria, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Piemonte con ricorsi notificati i primi due il 3-7 agosto e il 21-24 agosto, il terzo spedito per la notificazione il 21 agosto, gli altri notificati il 22-24 agosto, il 22 agosto e il 17-21 agosto 2017, depositati in cancelleria il 4, 23, 24 e 28 agosto 2017, iscritti rispettivamente ai numeri 53 e da 57 a 61 del registro ricorsi 2017 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 36 e da 38 a 40, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 maggio 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Gabriele Pafundi per le Regioni Liguria e Piemonte, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Almerina Bove per la Regione Campania, Ezio Zanon e Luigi Manzi per la Regione Veneto, Maria Lucia Tamborino per la Regione Lombardia, Giovanna Scollo per la Regione Piemonte e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con separati ricorsi, iscritti rispettivamente ai numeri 53 e da 57 a 61 del registro ricorsi 2017, le Regioni Liguria, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Piemonte hanno impugnato l'art. 39 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96.

La Regione Toscana ha impugnato, altresì, gli artt. 16, commi 1 e 2, e 48, commi 4 e 6, lettera a), e la Regione Veneto l'art. 41-bis dello stesso decreto-legge.

I giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia, avendo a oggetto questioni relative alla medesima norma, censurata in riferimento a parametri in larga parte coincidenti, e, nel resto, ad altre disposizioni dello stesso d.l. n. 50 del 2017.

2.– Si esaminano innanzi tutto le questioni concernenti l'art. 16, commi 1 e 2, impugnato dalla sola Regione Toscana.

Il comma 1 dell'art. 16 modifica l'art. 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», che prevede una riduzione della spesa corrente delle province e delle città metropolitane – di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017 – e un corrispondente versamento da parte di ciascuna provincia e città metropolitana ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato.

L'art. 16, comma 1, dispone che « il terzo periodo del comma 418] è sostituito dal seguente: “Fermo restando per ciascun ente il versamento relativo all'anno 2015, l'incremento di 900 milioni di euro per l'anno 2016 e l'ulteriore incremento di 900 milioni di euro a decorrere dal 2017 a carico degli enti appartenenti alle regioni a statuto ordinario sono ripartiti per 650 milioni di euro a carico delle province e per 250 milioni di euro a carico delle città metropolitane.”».

L'art. 16, comma 2, stabilisce poi che «per gli anni 2017 e seguenti l'ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascuna provincia e città metropolitana deve conseguire e del corrispondente versamento, ai sensi dell'articolo 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, è stabilito negli importi indicati nella tabella 1 allegata al presente decreto».

La Regione, invocando il vincolo di destinazione che risulterebbe dalla sentenza n. 205 del 2016 della Corte costituzionale e dall'art. 1, comma 97, lettera b), della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), censura la disposizione citata, «nella parte in cui non prevede la riassegnazione alle Regioni e agli enti locali, subentrati nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali, delle risorse sottratte alle province e città metropolitane, per violazione dell'art. 119, commi 1, 2, 3 e 4, Cost.».

2.1.– La questione è parzialmente fondata, nei termini di seguito indicati.

Il comma 418 della legge n. 190 del 2014 era stato impugnato (insieme al comma 419) dalla Regione Veneto, con due distinti ricorsi che sono stati decisi dalla sentenza n. 205 del 2016 di questa Corte.

La Regione contestava, fra l'altro, «il disposto passaggio di risorse dal bilancio degli enti di area vasta a quello statale senza prescrizioni sulla destinazione di tali risorse».

Questa Corte ha dichiarato la questione non fondata, sulla considerazione che, «disponendo il comma 418 che le risorse affluiscono “ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato”, si deve ritenere – e in questi termini la disposizione va correttamente interpretata – che tale allocazione sia destinata, per quel che riguarda le risorse degli enti di area vasta connesse al riordino delle funzioni non fondamentali, a una successiva riassegnazione agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni non fondamentali (art. 1, comma 97, lettera b, della legge n. 56 del 2014)».

In questo contesto, risolvendosi la previsione del versamento al bilancio statale «in uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di trasferimento delle risorse da detti enti di area vasta ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate, vicenda la cui gestione deve necessariamente essere affidata allo Stato», la sentenza conclude che «i commi 418, 419 e 451 non violano l'art. 119, primo, secondo e terzo comma, Cost. nei termini lamentati dalla ricorrente,

perché le disposizioni in essi contenute vanno intese nel senso che il versamento delle risorse ad apposito capitolo del bilancio statale (così come l'eventuale recupero delle somme a valere sui tributi di cui al comma 419) è specificamente destinato al finanziamento delle funzioni provinciali non fondamentali e che tale misura si inserisce sistematicamente nel contesto del processo di riordino di tali funzioni e del passaggio delle relative risorse agli enti subentranti» (sentenza n. 205 del 2016, punto 6.2. del Considerato in diritto).

Dopo tale pronuncia, il dovere dello Stato di riassegnare le risorse in questione agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni non fondamentali è già stato fatto valere davanti a questa Corte dalla Regione Lombardia, che ha impugnato l'intera legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) perché, in contrasto con l'art. 119 della Costituzione, non aveva disposto alcuna riassegnazione delle risorse de quibus a favore delle regioni e degli enti locali subentrati nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali.

Le questioni sollevate dalla Regione Lombardia sono state dichiarate inammissibili per genericità del petitum e per la natura discrezionale della scelta oggetto dell'intervento additivo richiesto, ma la sentenza con cui sono state decise ribadisce, nella forma di un monito allo Stato, «quanto asserito nella sentenza n. 205 del 2016 con riguardo all'esistenza stessa di tale dovere di riassegnazione, alla stregua dell'art. 1, comma 97, lettera b), della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) e, ancor prima, della logica stessa del processo di riordino delle funzioni provinciali non fondamentali», aggiungendo che «la realizzazione di tale riforma non deve comportare una compromissione delle funzioni interessate: nel "processo riorganizzativo generale delle Province l'esercizio delle funzioni a suo tempo conferite – così come obiettivamente configurato dalla legislazione vigente – deve essere correttamente attuato, indipendentemente dal soggetto che ne è temporalmente titolare e comporta, soprattutto in un momento di transizione caratterizzato da plurime criticità, che il suo svolgimento non sia negativamente influenzato dalla complessità di tale processo di passaggio tra diversi modelli di gestione" (sentenza n. 10 del 2016, richiamata dalla già citata sentenza n. 205 del 2016)» (sentenza n. 84 del 2018, punto 7 del Considerato in diritto).

2.2.– A differenza del ricorso allora proposto dalla Regione Lombardia, il ricorso della Regione Toscana indica in primo luogo l'ente che dovrebbe essere beneficiario della riassegnazione delle risorse. In esso si precisa infatti che la Regione stessa è subentrata nell'esercizio di diverse funzioni spettanti alle province e alla Città metropolitana di Firenze, in virtù di quanto disposto dalla legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», e si indicano specificamente le funzioni trasferite alla Regione.

La Regione ha inoltre depositato in giudizio la nota del Presidente della Regione 30 marzo 2017, n. prot. 168867/A.130, con la quale si chiede allo Stato di trasferire al bilancio regionale le somme corrispondenti alle riduzioni di spesa di cui all'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014 (nella nota si indicano le riduzioni subite dalle singole province toscane in relazione agli anni 2015 e 2016).

In secondo luogo, oggetto dell'impugnazione della Regione Toscana non è l'intera legge di bilancio del 2017 ma due specifiche disposizioni, delle quali una modifica proprio l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014 (art. 16, comma 1, del d.l. n. 50 del 2017) e l'altra determina l'ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascuna provincia e città metropolitana deve conseguire e del corrispondente versamento, con riferimento agli anni 2017 e seguenti (art. 16, comma 2, del citato decreto).

Il petitum risulta dunque sufficientemente definito e non interferisce con la discrezionalità del legislatore, giacché la Regione non chiede a questa Corte di intervenire sulla legge di bilancio aggiungendo una nuova previsione, estranea a quelle ivi contenute, né di disporre direttamente il trasferimento a suo favore di un certo quantum di risorse, ma chiede di dichiarare l'illegittimità

della specifica disposizione impugnata nella parte in cui, modificando l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, non sancisce il dovere statale di riassegnare agli enti subentrati nell'esercizio delle funzioni non fondamentali le risorse di cui allo stesso comma 418 .

2.3.– Tale richiesta, come detto, è parzialmente fondata.

Le citate sentenze n. 205 del 2016 e n. 84 del 2018 non hanno affermato il dovere dello Stato di assegnare agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni non fondamentali delle province tutte le risorse di cui all'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, ma solo quelle connesse allo svolgimento delle funzioni stesse.

Come già sottolineato nella sentenza n. 205 del 2016, la riduzione della spesa corrente disposta dal comma 418 è collegata – oltre che al riordino delle funzioni non fondamentali e al conseguente dimezzamento dell'organico delle province, stabilito dall'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014 – anche ad altri fattori, fra i quali in particolare la gratuità degli incarichi politici provinciali e il miglioramento dell'efficienza della spesa provinciale relativa alle funzioni fondamentali, come risulta dall'ultimo periodo del comma 418, ove è previsto che l'ammontare della riduzione per ciascun ente è determinato «tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni standard».

La questione è dunque fondata solo con riferimento alle risorse connesse allo svolgimento delle funzioni non fondamentali delle province, fermo restando che resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio.

La necessità che il riordino di tali funzioni sia accompagnato dal passaggio delle relative risorse – oltre a risultare da diverse disposizioni della legge n. 56 del 2014 (art. 1, commi 92, 96 e 97, lettera b) e dagli atti attuativi di essa (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014, recante «Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali», e «Accordo ai sensi del comma 91 dell'art. 1 della Legge n. 56/2014 tra Governo e Regioni, sancito in Conferenza unificata, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, concernente l'individuazione delle funzioni di cui al comma 89 dello stesso articolo», dell'11 settembre 2014: punti 14, 15 e 16) – deriva dall'art. 119 Cost.

Nel momento in cui lo Stato avvia un processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle province, alle quali erano state assegnate risorse per svolgerle, in attuazione dell'art. 119 Cost., questa stessa norma costituzionale impedisce che lo Stato si appropri di quelle risorse, costringendo gli enti subentranti (regioni o enti locali) a rinvenire i fondi necessari nell'ambito del proprio bilancio, adeguato alle funzioni preesistenti.

L'omissione del legislatore statale lede l'autonomia di spesa degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost.), perché la necessità di trovare risorse per le nuove funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost. (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015, n. 17 del 2015, n. 22 del 2012, n. 206 del 2001, n. 138 del 1999, n. 381 del 1990), perché all'assegnazione delle funzioni non corrisponde l'attribuzione delle relative risorse, nonostante quanto richiesto dalla legge n. 56 del 2014 e dalla sentenza n. 205 del 2016 di questa Corte.

La necessità del finanziamento degli enti destinatari delle funzioni amministrative, del resto, si fonda sulla «logica stessa del processo di riordino delle funzioni» (sentenza n. 84 del 2018), come è confermato dai diversi atti legislativi che hanno disciplinato conferimenti di funzioni: si vedano gli artt. 3, comma 1, lettera b), e 7, comma 1, 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); gli artt. 3, comma 3, e 7 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59); l'art. 149, comma 12, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento

degli enti locali); l'art. 2, comma 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); gli artt. 2, comma 2, lettera ll), 8, comma 1, lettera i), e 10 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione); l'art. 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Poiché l'interpretazione accolta dalla sentenza n. 205 del 2016 di questa Corte non ha trovato riscontro nel successivo operato dello Stato, si rende ora necessario sancire il dovere statale di riassegnazione delle risorse con una pronuncia di accoglimento che dichiari illegittimo l'art. 16, comma 1, nella parte in cui – modificando l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014 – non prevede la riassegnazione alle regioni e agli enti locali, subentrati nelle diverse regioni nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali, delle risorse acquisite dallo Stato per effetto dell'art. 1, commi 418 e 419, della legge n. 190 del 2014 e connesse alle stesse funzioni non fondamentali.

Resta riservata al legislatore statale l'individuazione, nel contesto delle valutazioni attinenti alle scelte generali di bilancio, del quantum da trasferire, con l'onere tuttavia di rendere trasparenti, in sede di approvazione dell'atto legislativo di riassegnazione delle risorse, i criteri seguiti per la quantificazione (sul rilievo dell'istruttoria tecnica ai fini del controllo di costituzionalità sentenze n. 20 del 2018, n. 124 del 2017, n. 133 del 2016, n. 70 del 2015).

In relazione all'art. 16, comma 2, che non modifica l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014 ma si limita a fissare l'ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascuna provincia e città metropolitana deve conseguire e del corrispondente versamento, per gli anni 2017 e seguenti, la questione va dichiarata non fondata.

3.– Tutte le Regioni ricorrenti impugnano l'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017, recante una disposizione che incide sul riparto del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario.

Tale fondo è istituito dall'art. 16-bis, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, e è alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina.

Il comma 3 dello stesso art. 16-bis prevede che i criteri e le modalità di riparto delle risorse del fondo fra le regioni a statuto ordinario sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

I criteri di riparto sono diretti a incentivare le regioni e gli enti locali a razionalizzare e favorire un incremento dell'efficienza nella programmazione e gestione dei servizi relativi al trasporto pubblico locale, mediante: un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico; il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi; la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e un corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata; la definizione di livelli occupazionali appropriati; la predisposizione di strumenti di monitoraggio e di verifica.

Il successivo comma 5 prevede che la ripartizione è operata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, sentita la Conferenza unificata, entro il 30 giugno di ciascun anno.

I criteri di riparto del fondo sono stati poi modificati dall'art. 27 dello stesso d.l. n. 50 del 2017.

Sono qui di particolare rilievo la lettera e) del comma 2 e il comma 4 dell'art. 27, che così recitano: «in ogni caso, al fine di garantire una ragionevole certezza delle risorse finanziarie disponibili, il riparto derivante dall'attuazione delle lettere da a) a d) non può determinare per ciascuna regione una riduzione annua maggiore del cinque per cento rispetto alla quota attribuita nell'anno precedente; ove l'importo complessivo del Fondo nell'anno di riferimento sia inferiore a

quello dell'anno precedente, tale limite è rideterminato in misura proporzionale alla riduzione del Fondo medesimo.

Nel primo quinquennio di applicazione il riparto non può determinare per ciascuna regione, una riduzione annua maggiore del 10 per cento rispetto alle risorse trasferite nel 2015; ove l'importo complessivo del Fondo nell'anno di riferimento sia inferiore a quello del 2015, tale limite è rideterminato in misura proporzionale alla riduzione del Fondo medesimo» (comma 2, lettera e); «nelle more dell'emanazione del decreto di cui all'alinea del comma 2 id est: il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, che deve ripartire le risorse del fondo entro il 30 giugno di ogni anno, è ripartito, entro il 15 gennaio di ciascun anno, tra le regioni, a titolo di anticipazione, l'ottanta per cento dello stanziamento del Fondo.

L'anticipazione è effettuata sulla base delle percentuali attribuite a ciascuna regione l'anno precedente. Le risorse erogate a titolo di anticipazione sono oggetto di integrazione, di saldo o di compensazione con gli anni successivi.

La relativa erogazione alle regioni a statuto ordinario è disposta con cadenza mensile» (comma 4).

L'impugnato art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 si inserisce in questo quadro disponendo, al comma 1, che per il quadriennio 2017-2020, ai fini di coordinamento della finanza pubblica, una quota del 20 per cento del fondo è riconosciuta alla regione a condizione che essa entro il 30 giugno di ciascun anno abbia certificato – con successiva formalizzazione mediante intesa in sede di Conferenza unificata da raggiungere entro il 10 luglio di ciascun anno – l'avvenuta erogazione a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite, in conformità alla legge regionale di attuazione dell'Accordo sancito tra Governo e regioni in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014.

Si tratta dell'Accordo intervenuto ai sensi dell'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014, con cui si è delineato il quadro attuativo del riordino delle funzioni delle province e si è stabilito che le regioni avrebbero proceduto all'approvazione delle leggi contenenti i criteri e le modalità di trasferimento delle funzioni non fondamentali esercitate dalle province, individuando altresì l'ente cui trasferire le funzioni regionali che erano state delegate alle province e impegnandosi inoltre a garantire il criterio di sussidiarietà e adeguatezza e a curare le modalità di trasferimento del personale e la gestione delle risorse.

Con l'inizio del 2016, tutte le regioni a statuto ordinario hanno adottato la normativa sul riordino delle funzioni delle province in attuazione della legge n. 56 del 2014 e dell'accordo Stato-regioni dell'11 settembre 2014.

La disposizione, pertanto, subordina per un quadriennio il riconoscimento integrale alle regioni delle quote del fondo nazionale trasporti alla condizione che esse abbiano erogato le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni conferite alle province e alle città metropolitane a seguito del riordino.

L'avveramento della condizione è certificato ogni anno da ciascuna regione e formalizzato da un'intesa in sede di Conferenza unificata, entro termini prefissati. In caso di mancata intesa, il riconoscimento della quota "bloccata" è deliberato dal Consiglio dei ministri.

3.1.– L'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 è censurato con riferimento a plurimi parametri.

Un gruppo di censure attiene alla violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost.

La disposizione impugnata, prevedendo la decurtazione puntuale di una voce del bilancio regionale dedicata al trasporto pubblico locale senza garanzia di transitorietà, non rispetterebbe le condizioni che legittimano lo Stato a dettare norme di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Essa attribuirebbe inoltre direttamente al Governo un potere di verifica e sorveglianza sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie della regione, anche in assenza di uno squilibrio finanziario, apprestando così uno strumento sproporzionato rispetto al fine perseguito.

Ne deriverebbe il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e l'invasione della competenza esclusiva residuale in materia di trasporto pubblico locale attribuita alle regioni dall'art. 117, quarto comma, Cost.

Sarebbe altresì violata l'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria delle regioni in materia di trasporto pubblico locale, nonché in generale la loro autonomia politica, in quanto esse si vedrebbero private, in applicazione di un meccanismo sanzionatorio incongruo e ingiusto, della possibilità di perseguire i fini di interesse pubblico affidati alle loro cure e di orientare liberamente le proprie scelte politiche (sono variamente evocati gli artt. 114, 118 e 119 Cost.).

Lo specifico contrasto con l'art. 119 Cost. emergerebbe inoltre dai seguenti rilievi.

In primo luogo, la disposizione impugnata produrrebbe l'effetto di ridurre e rendere incerte nel loro ammontare complessivo le risorse destinate al trasporto pubblico locale, eccedendo dai limiti del coordinamento della finanza pubblica e non prevedendo risorse aggiuntive o interventi speciali.

Inoltre, essa "taglierebbe" il finanziamento del trasporto pubblico locale in modo arbitrario, senza consentire la possibilità di riprogrammare e gestire il servizio e senza assicurare la previa disponibilità delle risorse destinate al finanziamento delle funzioni riassegnate ad altri enti, in attuazione della legge n. 56 del 2014 e della sentenza n. 205 del 2016, con cui questa Corte ha ritenuto che il versamento allo Stato delle risorse sottratte a province e città metropolitane per effetto dell'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014 « è specificamente destinato al finanziamento delle funzioni provinciali non fondamentali e che tale misura si inserisce sistematicamente nel contesto del processo di riordino di tali funzioni e del passaggio delle relative risorse agli enti subentranti».

La disposizione violerebbe poi il principio di leale collaborazione, per la natura e le finalità dell'intesa prevista al comma 1 della norma impugnata, e per la previsione della deliberazione del Consiglio dei ministri in mancanza dell'intesa (alcune ricorrenti evocano fra gli altri gli artt. 114, primo e secondo comma, 118, primo e secondo comma, e 120, secondo comma, Cost.).

Il procedimento congegnato dal legislatore comporterebbe un intralcio alla gestione regionale delle risorse e lederebbe le competenze regionali in materia di trasporto pubblico locale, con un meccanismo sostitutivo non conforme all'art. 8 della legge n. 131 del 2003, giacché la deliberazione del Consiglio dei ministri non sarebbe assunta in contraddittorio con il Presidente della Regione interessata e sulla base di criteri predeterminati.

Sarebbero violati anche i principi di «attribuzione, sussidiarietà e differenziazione», e l'intesa, traducendosi in uno strumento di controllo contabile-finanziario diretto alla verifica del trasferimento delle risorse derivanti dall'Accordo sancito in sede di Conferenza unificata tra Stato e regioni l'11 settembre 2014, assumerebbe inedite finalità e modalità non conformi alla Costituzione, espressive di un rapporto di gerarchia anziché dell'obiettivo di evitare i conflitti causati dall'inestricabile connessione di competenze regionali e statali.

Un ulteriore gruppo di censure attiene alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost., per lesione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità (declinati da alcune ricorrenti anche sotto i profili della contraddittorietà logica della norma e della tutela dell'affidamento) nonché del principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

La previsione impugnata perseguirebbe irragionevoli e sproporzionate finalità di tipo sanzionatorio nei confronti delle regioni, sottraendo risorse statali alla funzione fondamentale del trasporto pubblico locale e introducendo un sistema coercitivo insoddisfacente e incongruo, operante in danno degli interessi della collettività.

Essa contrasterebbe illogicamente con le previsioni contenute nell'art. 27 dello stesso d.l. n. 50 del 2017, che assicurano alle regioni un'anticipazione pari all'80 per cento del fondo in questione, e con la necessità di assicurare livelli di omogeneità nella prestazione del servizio su tutto il territorio nazionale, disciplinando un procedimento con termini stringenti per la certificazione regionale e per il raggiungimento dell'intesa ma non per il riconoscimento delle risorse da parte del Governo in mancanza dell'intesa.

Ciò differenzerebbe il finanziamento del trasporto pubblico locale tra regione e regione, con effetti sulla provvista destinata ai contratti di servizio in corso e con l'esposizione delle pubbliche amministrazioni al rischio di contenziosi.

Il procedimento di formalizzazione con intesa, farraginoso e inutilmente gravoso, porterebbe a un differimento del termine per la certificazione regionale, modificandone la natura da atto dichiarativo ad atto di volizione, e, in mancanza di intesa, affiderebbe la decisione, di natura tecnico-finanziaria, di erogazione della quota a un organo politico quale il Consiglio dei ministri.

Le regioni sarebbero inoltre costrette a operare già dal 2017 un accantonamento di bilancio pari al 20 per cento delle risorse destinate al trasporto pubblico locale, sicché l'obiettivo di assicurare l'erogazione agli enti locali delle risorse necessarie per le funzioni a essi conferite sarebbe perseguito mettendo a rischio lo stesso svolgimento di una di tali funzioni, e cioè il trasporto pubblico locale.

Infine, le regioni sarebbero irragionevolmente tenute a trasferire entro il 30 giugno di ogni anno agli enti locali tutte le risorse per lo svolgimento delle funzioni conferite, compresa la quota maggioritaria afferente al trasporto pubblico locale, mentre lo Stato potrebbe destinare alle regioni stesse solo l'80 per cento delle risorse riservate a quest'ultima funzione, avvalendosi di una misura che riduce risorse statali necessarie per erogare gli stessi finanziamenti oggetto della certificazione regionale.

3.2.– Prima di esaminare le singole questioni, va escluso che sulla definizione del presente giudizio possa incidere il sopravvenuto raggiungimento dell'intesa prevista dal comma 1 della disposizione impugnata, sancito dalla Conferenza unificata nella seduta del 21 settembre 2017, e riferito dalle parti nelle memorie illustrative.

La sopravvenienza dell'intesa non fa venire meno l'interesse delle ricorrenti all'impugnazione, sia perché il suo raggiungimento non elimina il vulnus alle prerogative regionali lamentato nei ricorsi delle regioni, sia perché l'intesa raggiunta vale solo per il 2017, e non per gli anni successivi fino al 2020, per i quali dovrà essere reiterata anno per anno previa certificazione delle regioni, come condizione per il riparto integrale del fondo.

3.3.– Le questioni che denunciano la violazione delle competenze e dell'autonomia regionali (artt. 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.) non sono fondate.

L'incipit dell'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 ne dichiara le finalità di « coordinamento della finanza pubblica », evocando in tal modo una competenza statale concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che l'autoqualificazione compiuta dal legislatore « non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza », sicché « per individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro ratio e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato (ex plurimis: sentenze n. 207 del 2010; n. 1 del 2008; n. 169 del 2007; n. 447 del 2006; n. 406 e n. 29 del 1995) » (sentenza n. 203 del 2012).

Nondimeno, nel caso in esame la natura della norma appare conforme alla qualificazione che ne dà il testo legislativo.

Il fatto che l'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 non imponga limiti alla spesa complessiva delle regioni, fissando obiettivi di suo riequilibrio e contenimento, non osta alla propria riconducibilità ai principi di « coordinamento della finanza pubblica ».

Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, infatti, tale materia « non può essere limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa, ma comprende anche quelle aventi la funzione di “riorientare” la spesa pubblica, per una complessiva maggiore efficienza del sistema » (sentenza n. 272 del 2015).

Scopo della disposizione impugnata è assicurare che a province e città metropolitane siano effettivamente erogate le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni non fondamentali ad esse conferite dalle regioni in attuazione dell'Accordo dell'11 settembre 2014 nel quadro del riordino di tali funzioni disposto dalla legge n. 56 del 2014.

Questo scopo è perseguito mediante la predisposizione di un meccanismo incentivante che subordina il riconoscimento di una quota del fondo per il trasporto pubblico locale all'erogazione delle risorse da parte delle regioni e, in questa logica, alla previsione può essere riconosciuta la natura di principio di coordinamento della finanza pubblica, rientrando in essa sia la fissazione delle modalità di verifica dei trasferimenti finanziari mediante le certificazioni e le conseguenti intese annuali entro termini prefissati, sia la subordinazione a tale verifica del riparto integrale del fondo, con la conseguenza di porre così in essere una penalizzazione per le regioni inadempienti.

La circostanza che la norma possa costituire una prescrizione specifica rivolta alle regioni non esclude, di per sé, il suo carattere di norma di principio.

Come questa Corte ha ripetutamente affermato, «la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia» (sentenza n. 16 del 2010).

Pertanto, possono essere ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica anche norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali (sentenze n. 38 del 2016, n. 153 del 2015 e n. 237 del 2009), giacché «il finalismo» insito in tale genere di disposizioni esclude che possa invocarsi «la logica della norma di dettaglio» (sentenza n. 205 del 2013).

In linea con questa ricostruzione finalistica del coordinamento, è stato altresì affermato che «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007)» (sentenza n. 16 del 2010).

Anche per i meccanismi specifici individuati dalla norma impugnata è ravvisabile un rapporto di coesistenzialità con il principio di coordinamento perseguito, giacché, una volta assunto dal legislatore l'obiettivo generale di assicurare, mediante una misura a un tempo incentivante e sanzionatoria nei confronti delle regioni, i trasferimenti delle risorse per le funzioni conferite dalle regioni stesse alle province e alle città metropolitane, la specificazione puntuale della misura destinata allo scopo appare mezzo necessario al suo raggiungimento (in senso analogo, sentenza n. 38 del 2016).

A sua volta, la transitorietà della misura, quale ulteriore condizione legittimante l'esercizio della competenza statale in materia, risulta soddisfatta dall'espressa limitazione dell'efficacia della previsione al quadriennio 2017-2020.

La disposizione impugnata, incidendo sulla ripartizione fra le regioni del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri di tale servizio, ha indubbia attinenza anche con il trasporto pubblico locale, materia che, come questa Corte ha reiteratamente affermato, rientra nell'ambito delle competenze residuali delle regioni di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 211 del 2016, n. 30 del 2016, n. 452 del 2007, n. 80 del 2006 e n. 222 del 2005).

Per costante giurisprudenza costituzionale, tuttavia, la funzione statale di coordinamento della finanza pubblica prevale su tutte le competenze regionali, anche esclusive (ex plurimis, sentenze n. 65 del 2016, n. 250 del 2015 e n. 151 del 2012), sicché la qualificazione dell'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 come principio statale di coordinamento della finanza pubblica comporta la prevalenza di questo titolo di competenza sulla invocata potestà legislativa regionale in materia di trasporto pubblico locale.

Alle stesse conclusioni di prevalenza della competenza statale in materia di coordinamento finanziario si deve pervenire anche per quel che riguarda la lamentata incidenza della disposizione in esame sull'autonomia amministrativa e finanziaria delle regioni ex artt. 118 e 119 Cost.

Con specifico riguardo poi al censurato pregiudizio all'esercizio delle funzioni in materia di trasporto pubblico locale, ricondotto alla violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost., si deve preliminarmente osservare che i ricorsi, contrariamente a quanto assume l'Avvocatura, sono assistiti da sufficiente motivazione sulla lesività della norma impugnata, essendo in essi adeguatamente prospettata l'incidenza della misura introdotta dal legislatore statale sulle risorse destinate a tali funzioni nonché sulla programmazione e gestione del relativo servizio.

Tuttavia nel merito le questioni sono infondate, non avendo offerto le ricorrenti adeguata prova dell'impossibilità di svolgere le funzioni in esame per effetto della disposizione impugnata, com'è invece richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenze 239 e n. 89 del 2015, n. 26 e n. 23 del 2014).

Neppure i dati finanziari relativi al 2017 forniti da alcune Regioni sono idonei a dimostrare l'assunto, e ciò senza considerare che il sopravvenuto raggiungimento dell'intesa e il conseguente "sblocco" della quota residua del fondo statale per il 2017 hanno neutralizzato l'impatto sui rispettivi bilanci lamentato nell'immediatezza dalle ricorrenti.

3.4.– Nemmeno le questioni che denunciano la violazione del principio di leale collaborazione (artt. 114, primo e secondo comma, 118, primo e secondo comma, e 120, secondo comma, Cost.) sono fondate.

Quanto alle censure relative a finalità e modalità dell'intesa prevista al comma 1, si deve osservare che la verifica delle risorse erogate dalle regioni alle province e alle città metropolitane in attuazione dell'Accordo sancito in Conferenza unificata l'11 settembre 2014 non costituisce un obiettivo estraneo alla sede concertativa.

Il principio di leale collaborazione consente infatti, per la sua elasticità, di avere riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, sicché il confronto tra Stato e regioni è suscettibile di essere organizzato in modi diversi per forme e intensità (sentenze n. 192 del 2017, n. 83 del 2016, n. 50 del 2005 e n. 308 del 2003).

Una volta fissato dal legislatore statale l'obiettivo di assicurare il trasferimento delle risorse per le funzioni non fondamentali conferite a province e città metropolitane dalle leggi regionali emanate in attuazione del citato Accordo nel quadro del riordino di cui alla legge n. 56 del 2014, l'intesa in sede di Conferenza unificata è strumento idoneo – in applicazione di una scelta discrezionale dello stesso legislatore – al fine di accertare con metodo condiviso l'effettività delle erogazioni sulla base di dati e informazioni forniti dalle regioni e nel confronto di tutti gli enti interessati.

La natura di accertamento propria dell'intesa qui esaminata non sembra inoltre modificare le conclusioni di compatibilità del meccanismo con il principio di leale collaborazione, ben potendo la sede concertativa essere dedicata anche ad azioni diverse dalla volizione, come avviene ad esempio quando si recepisce uno stato di fatto o si opera una ricognizione.

Le censure che si appuntano sulla deliberazione del Consiglio dei ministri prevista al comma 2 presuppongono, erroneamente, che la norma impugnata disciplini in parte qua una forma di esercizio del potere sostitutivo dello Stato ex art. 120, secondo comma, Cost.

Con la prevista deliberazione il Governo provvede definitivamente sul riparto tra le regioni di risorse statali, come sono quelle che costituiscono il fondo per il trasporto pubblico locale, nel caso in cui manchi l'intesa sulla certificazione regionale di cui al comma 1.

Poiché dunque il Governo esercita una funzione sua propria e non si sostituisce alle regioni nelle loro attribuzioni, secondo quanto previsto all'art. 120, secondo comma, Cost., la norma che disciplina il relativo potere non deve necessariamente delineare un procedimento rispettoso dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003, che prevede particolari garanzie a tutela del contraddittorio con la regione per l'ipotesi in cui il Governo eserciti il suo potere sostitutivo.

3.5.– Quanto alle questioni promosse con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri ne ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità per difetto di motivazione sulla ridondanza dell'asserita lesione di tali parametri sulle competenze regionali.

L'eccezione non è fondata.

Per costante giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 13 del 2017, n. 287, n. 251, n. 244, n. 147 e n. 145 del 2016), le regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e regioni solo a due condizioni: che la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite e che le regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito.

Entrambe le condizioni sono in concreto rispettate.

La Regione Veneto deduce che «l'irragionevolezza della disposizione impugnata appare lesiva dell'art. 3 Cost. oltreché dell'art. 97 Cost., in quanto idonea a pregiudicare in concreto il buon andamento dell'agire amministrativo e il soddisfacimento degli interessi pubblici ad esso sottesi.

Lesioni, queste, che ridondano a loro volta in una lesione (la cui gravità è già stata sottolineata) delle competenze regionali nella materia del trasporto pubblico locale, ascrivibile alla potestà legislativa regionale residuale ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost. (v. ex multis, sentenza n. 273/2013, 42/2008, 452/2007)».

Il ricorso motiva sul punto, argomentando diffusamente sulle ragioni della lesione.

La ricorrente dà dunque conto della ridondanza sulle sue attribuzioni della lamentata violazione dei parametri non riguardanti la competenza regionale, con l'indicazione delle attribuzioni costituzionali in materia di trasporto pubblico locale ex art. 117, quarto comma, Cost., che ne sarebbero potenzialmente lese.

Come visto, infatti, la disciplina statale impugnata, pur trovando il proprio titolo di legittimazione nella prevalenza della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, potrebbe interferire con la citata materia regionale.

Analoghe conclusioni valgono anche per gli altri ricorsi.

La Regione Campania deduce che la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. «ridonda anche in termini di contrasto con la disposizione di cui all'art. 119, comma 4 della Costituzione», lamentando tra l'altro «le interferenze nell'esercizio delle funzioni regionali connesse all'erogazione di un servizio fondamentale, quale quello dei trasporti».

Il ricorso argomenta sinteticamente circa i riflessi pregiudizievoli della violazione dei suddetti parametri «sulla gestione e sulla erogazione dei servizi di trasporto pubblico locale la cui competenza è posta in capo alle Regioni».

È dunque prospettata e sufficientemente motivata la lesione indiretta dell'autonomia finanziaria regionale ex art. 119 Cost., oltre che della competenza residuale in materia di trasporto pubblico locale, pur non essendo espressamente indicato l'art. 117, quarto comma, Cost.

La Liguria, la Lombardia e il Piemonte censurano la norma perché, dettando disposizioni puntuali, invaderebbe la sfera di competenza regionale residuale in materia di trasporto pubblico locale, e sostengono in definitiva che tale invasione si rivelerebbe anche irragionevole e lesiva del buon andamento dell'amministrazione.

Argomenti sostanzialmente analoghi sono spesi dalla Toscana, che lamenta la sola violazione dell'art. 97 Cost.

Le questioni superano quindi il vaglio dell'ammissibilità.

3.5.1.– Passando al merito, si rammenta innanzitutto lo scopo della norma impugnata, ossia assicurare a province e città metropolitane le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni a esse conferite dalle regioni, in attuazione dell'Accordo dell'11 settembre 2014, attraverso un meccanismo che, subordinando il «riconoscimento» di una quota del fondo per il trasporto pubblico locale alla verifica dell'erogazione delle risorse, introduce una penalizzazione per le regioni inadempienti, le quali subiscono dal risultato negativo della verifica il mancato «riconoscimento» (e dunque la decurtazione) della quota del fondo.

Censurandone la ragionevolezza, le ricorrenti lamentano che la disposizione, laddove nega il «riconoscimento» del 20 per cento del fondo alla regione che non abbia trasferito le risorse a province e a città metropolitane, può colpire regioni che, nell'anno di riferimento, non sono state in grado di provvedere per cause legate, anche solo in parte, a fattori a esse non imputabili.

Tale circostanza potrebbe dipendere ad esempio dal mancato trasferimento finanziario alle regioni da parte di altri soggetti, e segnatamente dello Stato e, in tale caso, potrebbe assumere specifico rilievo il profilo (messo in evidenza da Toscana, Veneto e, tramite il richiamo a un documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dal Piemonte) concernente le risorse versate allo Stato da province e città metropolitane ai sensi dell'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, ovvero recuperate sulla base del meccanismo previsto dal comma 419 della stessa disposizione, e non riassegnate dallo Stato agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni non fondamentali, di cui si è trattato in precedenza.

La mancata considerazione delle cause dell'inadempimento renderebbe ipotetica e, in definitiva, aleatoria l'idoneità della norma a conseguire la sua finalità, dal momento che nei casi in cui l'omissione non fosse superabile con un'attività rientrante nelle scelte di azione e di organizzazione proprie dell'ente regionale, la minaccia del blocco della quota del fondo per il trasporto pubblico locale non potrebbe sortire l'effetto auspicato.

Le censure muovono tuttavia da un erroneo presupposto interpretativo: la norma impugnata non fa automaticamente discendere la penalizzazione in essa prevista dalla verifica dei mancati trasferimenti a province e città metropolitane.

Al contrario, si deve ritenere che, correttamente intesa, essa subordina l'accertamento dell'eventuale non imputabilità dell'inadempimento alla regione a un'adeguata valutazione da compiere o nella sede concertativa prevista al comma 1 dell'art. 39 al fine del «riconoscimento» della quota del fondo o, nel caso di mancata intesa, in occasione della deliberazione del Consiglio dei ministri di cui al comma 2.

La non imputabilità alla regione della mancata erogazione – ipotesi che potrebbe verificarsi in concreto, come visto, nell'ipotesi dell'omessa riassegnazione delle risorse versate allo Stato da province e città metropolitane – accertata in quelle sedi comporterà il riconoscimento della quota in favore della regione interessata.

A fortiori ciò avverrà anche nei confronti di quelle regioni che, pur avendo certificato le erogazioni, non abbiano potuto ottenere il riconoscimento della quota a causa del mancato raggiungimento dell'intesa dovuto all'inadempimento di altre regioni.

Così correttamente intesa, dunque, la disposizione in esame non presenta i profili di irragionevolezza e non proporzionalità individuati dalle ricorrenti nella mancata considerazione, da parte del legislatore, delle ragioni dell'omessa erogazione e negli effetti ritenuti distorsivi della previsione dell'intesa.

3.5.2.– La misura non è nemmeno irragionevolmente destinata, come lamentano alcune ricorrenti, a incidere su risorse statali necessarie per erogare gli stessi finanziamenti oggetto della certificazione regionale.

La norma che la prevede è infatti interpretabile nel senso – seguito in sede di intesa per il 2017, raggiunta sui trasferimenti a province e città metropolitane relativi al 2016 – che il blocco del 20 per cento del fondo riguarda l'annualità successiva a quella cui si riferisce la certificazione regionale dei trasferimenti finanziari a province e città metropolitane.

Neppure è fondata la tesi di talune ricorrenti secondo cui gli effetti della norma impugnata ricadrebbero sull'anticipazione dello stanziamento da assegnare alle regioni entro il 15 gennaio di ciascun anno, nelle more del decreto ministeriale di riparto del fondo, ex art. 27, comma 4, dello stesso d.l. n. 50 del 2017.

Né la lettera, né la ratio dell'art. 39 impongono di ridurre del 20 per cento anche tale anticipazione, proporzionalmente alla quota temporaneamente bloccata.

3.5.3.– Sulle censure proposte in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., attinenti al procedimento delineato dalla norma impugnata, vanno richiamate in primo luogo le considerazioni svolte sopra sulla violazione del principio di leale collaborazione.

Ad esse si può aggiungere che la mancata fissazione di un termine per la deliberazione del Consiglio dei ministri di cui al comma 2 non è tale da comportare, di per se stessa, i rischi paventati dalle ricorrenti di un trattamento differenziato fra le regioni nella provvista delle risorse destinate al trasporto pubblico locale.

Né si può d'altro canto invocare il principio di affidamento, lamentando (come la Regione Lombardia) che il legislatore statale sarebbe intervenuto unilateralmente dopo l'Accordo sancito in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014, «dato che, come affermato da questa Corte, un accordo non può condizionare l'esercizio della funzione legislativa (sentenze n. 160 del 2009 e n. 437 del 2001)» (sentenza n. 205 del 2016).

3.5.4.– Ciò precisato, si deve passare a considerare un ulteriore profilo della censura di violazione del principio di proporzionalità ex art. 3 Cost.

Pur dovendosi infatti escludere per le ragioni fin qui svolte che la misura prevista nella disposizione impugnata arrechi di per se stessa al principio un vulnus tale da imporne la caducazione, nondimeno una violazione deve essere ravvisata nello specifico trattamento riservato dal legislatore all'inadempimento delle regioni, da identificare nella parte della disposizione in cui la riduzione della quota del fondo per il trasporto pubblico locale è stabilita nella misura fissa del 20 per cento, qualunque sia l'entità dei mancati trasferimenti regionali rispetto alla totalità del dovuto.

Questa Corte ha più volte affermato che «il principio di proporzionalità, se deve sempre caratterizzare il rapporto fra violazione e sanzione (sentenze n. 132 e n. 98 del 2015, n. 254 e n. 39 del 2014, n. 57 del 2013, n. 338 del 2011, n. 333 del 2001), tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quando, come nel caso in esame, la previsione della sanzione ad opera del legislatore statale comporti una significativa compressione dell'autonomia regionale (sentenze n. 156 del 2015, n. 278 e n. 215 del 2010, n. 50 del 2008, n. 285 e n. 62 del 2005, n. 272 del 2004)», precisando che «il test di proporzionalità “richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi” (sentenza n. 1 del 2014)» (sentenza n. 272 del 2015).

La rigida previsione di una sanzione fissa per qualsiasi inadempimento, a prescindere dalla sua consistenza, non solo non è di per sé idonea a raggiungere i fini perseguiti – far sì che le regioni eroghino tempestivamente tutte le risorse per lo svolgimento delle funzioni da esse conferite a province e città metropolitane – ma può comportare un onere sproporzionato anche rispetto al loro raggiungimento, giacché le regioni si vedrebbero riservate, anche in caso di modeste inadempienze, un trattamento di penalizzazione – la decurtazione del 20 per cento del fondo – destinato a incidere in modo significativo e ingiustificato sull'erogazione del servizio di trasporto pubblico locale, e per giunta irragionevolmente identico a quello riservato alle regioni responsabili invece di omissioni di maggiore impatto sulle esigenze finanziarie di province e città metropolitane.

Ciò chiarito sull'illegittimità costituzionale dell'automatismo della misura prevista dalla norma censurata, si può osservare che la norma stessa consente di individuare nell'ammontare annuo delle risorse non erogate da ciascuna regione – che pur vi sarebbe tenuta in conformità alle leggi di attuazione dell'Accordo dell'11 settembre 2014 – il parametro al quale commisurare proporzionalmente la decurtazione percentuale della quota, fino alla misura massima del 20 per cento già determinata dal legislatore, onde renderla adeguata all'effettiva rilevanza dell'inadempimento, e in questi termini indenne dal vizio indicato.

Per queste ragioni va dichiarata l'illegittimità dell'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 nella parte in cui determina la riduzione della quota del fondo per il trasporto pubblico locale spettante alla regione interessata nella misura del 20 per cento, anziché fino al 20 per cento, in proporzione

all'entità della mancata erogazione a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite.

3.5.5.– Nel resto, con riferimento agli altri profili sollevati dal rimettente, va dichiarata la non fondatezza delle questioni.

3.5.6.– L'istanza formulata dalla Regione Lombardia di sospensione dell'efficacia della norma impugnata, ex art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), rimane assorbita dalla decisione di merito (ex plurimis, sentenze n. 211, n. 145 e n. 141 del 2016).

4.– La Regione Veneto ha impugnato, come già detto, anche l'art. 41-bis del d.l. n. 50 del 2017.

Tale disposizione, nel testo vigente al momento del ricorso, stabiliva al comma 1 quanto segue: «al fine di favorire gli investimenti, per il triennio 2017-2019, sono assegnati ai comuni, compresi, alla data di presentazione della richiesta di cui al comma 2, nelle zone a rischio sismico 1 ai sensi dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3519 del 28 aprile 2006, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 108 dell'11 maggio 2006, contributi soggetti a rendicontazione a copertura delle spese di progettazione definitiva ed esecutiva, relativa ad interventi di opere pubbliche, nel limite di 5 milioni di euro per l'anno 2017, di 15 milioni di euro per l'anno 2018 e di 20 milioni di euro per l'anno 2019».

Il comma 2 dell'art. 41-bis regolava la richiesta di contributo rivolta dai comuni al Ministero dell'interno e il comma 3 disciplinava l'assegnazione del contributo, di competenza del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

La ricorrente censura l'istituzione di un fondo settoriale statale in materie di competenza regionale, in violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quinto comma, Cost. e del principio di leale collaborazione.

4.1.– In via preliminare, occorre definire l'esatto oggetto della questione e verificare il rilievo dello jus superveniens.

Quanto al primo punto, la Regione Veneto contesta l'intero art. 41-bis ma, considerando il complesso del motivo di ricorso, mira non alla eliminazione del fondo quanto piuttosto al coinvolgimento regionale.

Nella seconda parte del motivo la Regione sottolinea la mancata previsione di un intervento delle regioni e fa riferimento alle «concrete modalità di funzionamento del fondo»; soprattutto dalla lettera f) risulta che il punto censurato è il mancato coinvolgimento regionale e che per la Regione l'unico rimedio all'illegittimità è «l'intervento diretto delle Regioni in sede di determinazione dei criteri di ripartizione del Fondo sui rispettivi territori e di distribuzione delle relative risorse».

L'oggetto del ricorso può quindi essere circoscritto al comma 3 dell'art. 41-bis, che fissa i criteri da seguire nell'assegnazione del contributo, assegnandone la competenza al Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, senza prevedere il coinvolgimento delle regioni.

4.2.– Quanto al secondo punto, l'art. 41-bis è stato modificato dall'art. 17-quater, comma 1, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 2017, n. 172. Il d.l. n. 148 del 2017 ha introdotto innovazioni sostanziali.

In particolare, al posto della regolazione unitaria delle tre annualità di riferimento del contributo (dal 2017 al 2019), originariamente prevista, il nuovo art. 41-bis differenzia la disciplina relativa agli anni 2018 e 2019.

La novità più significativa attiene all'ambito degli interventi finanziati. Mentre la disposizione impugnata li individuava in generici «interventi di opere pubbliche», l'attuale art. 41-

bis li identifica, per gli anni 2018 e 2019, in «interventi di miglioramento e di adeguamento antisismico di immobili pubblici e messa in sicurezza del territorio dal dissesto idrogeologico».

In corrispondenza a ciò, l'art. 17-quater, comma 1, lettera l), del d.l. n. 148 del 2017 ha modificato la rubrica dell'art. 41-bis del d.l. n. 50 del 2017, che ora è intitolato «Fondo per la progettazione definitiva ed esecutiva nelle zone a rischio sismico e per la messa in sicurezza del territorio dal dissesto idrogeologico».

Altre novità riguardano l'ambito territoriale dei comuni interessati (ora i contributi sono dati ai comuni compresi nelle zone a rischio sismico 1 e 2); l'importo complessivo dei contributi; la previsione di un tetto massimo al contributo (nuovo comma 1-bis) e di diverse condizioni che, in base al nuovo comma 2, devono essere soddisfatte dalla richiesta di contributo; i criteri di priorità per il 2018 e 2019 (nuovo comma 3-bis).

Non è dunque fondata la richiesta di trasferimento della questione avanzata dalla Regione Veneto nella memoria integrativa, poiché il nuovo art. 41-bis, essendo stato modificato in modo sostanziale e non satisfattivo, avrebbe dovuto essere, se del caso, autonomamente impugnato dalla Regione (da ultimo, sentenza n. 44 del 2018).

Ribadito che l'oggetto del ricorso è da circoscrivere al comma 3 dell'art. 41-bis, si deve dunque aggiungere ora che la censura relativa al comma 3, motivata in base al contenuto complessivo dell'art. 41-bis, deve essere limitata a quanto disposto in relazione al 2017, essendo successivamente mutata la disciplina relativa agli anni 2018 e 2019.

4.3.– Prima di definire la questione sollevata dalla Regione Veneto, si rende opportuna una precisazione sull'ambito materiale in cui si colloca la norma impugnata.

Come visto, la ricorrente riconduce l'art. 41-bis alle materie «governo del territorio» e «protezione civile».

La norma impugnata interviene effettivamente in tali materie (sulle costruzioni in zona sismica si vedano, ex multis, le sentenze n. 232 e n. 60 del 2017 e n. 272 del 2016) ma essa è idonea ad incidere anche su altre. Poiché, come visto, il contesto normativo nel quale questa Corte deve muoversi è quello dell'originario art. 41-bis, occorre rilevare che l'originario comma 1 di tale articolo, pur rivolto solo a comuni situati in zone sismiche, non contemplava specificamente interventi aventi finalità antisismiche ma si riferiva a generici «interventi di opere pubbliche».

Nemmeno i primi due criteri di priorità fissati dal comma 3 avevano a che fare con la finalità antisismica ma facevano riferimento soltanto alla dimensione dei comuni e al livello della progettazione.

L'attuazione ricevuta dalla norma impugnata per il 2017 (con il decreto del Ministro dell'interno 13 dicembre 2017, recante «Contributo erariale per il finanziamento delle spese di progettazione definitiva ed esecutiva relativa ad interventi di opere pubbliche») conferma che le opere pubbliche finanziabili in virtù della norma impugnata erano di vario tipo.

Il decreto ministeriale ha finanziato solo opere conformi al primo criterio di priorità – dal momento che l'ammontare delle relative richieste superava il budget disponibile – e fra esse si trovano, oltre a opere di adeguamento antisismico di diverse strutture, anche interventi di altra natura.

Questa Corte ha già chiarito, per quanto riguarda le attribuzioni legislative delle regioni ordinarie, che «i lavori pubblici “non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono” e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali (sentenza numero 303 del 2003)» (sentenza n. 401 del 2007; nello stesso senso, sentenze n. 45 del 2010, n. 256 del 2007 e n. 303 del 2003).

La norma impugnata è quindi idonea a incidere su materie ulteriori rispetto al «governo del territorio» e alla «protezione civile», eventualmente anche di competenza statale.

4.4.– Precisato ciò, si può passare ad affrontare le questioni sollevate dalla Regione.

Auspicando «l'intervento diretto delle Regioni in sede di determinazione dei criteri di ripartizione del Fondo sui rispettivi territori e di distribuzione delle relative risorse», la ricorrente

chiede in sostanza a questa Corte di introdurre due distinti raccordi con le regioni: la richiesta è inammissibile relativamente al primo profilo, non fondata per il secondo.

In generale, la Regione fa leva sul fatto che, come visto, l'art. 41-bis prevede un fondo suscettibile di coinvolgere (anche) materie regionali (in primis, governo del territorio e protezione civile), e che pertanto, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, dovrebbe essere previsto un coinvolgimento degli enti territoriali (da ultimo, sentenze n. 78 e n. 71 del 2018).

Nel caso di specie, tuttavia, il richiamato orientamento non può trovare applicazione.

La richiesta di coinvolgimento delle regioni nella determinazione dei criteri di ripartizione del fondo è inammissibile per oscurità della censura (sentenze n. 175 e n. 114 del 2017, n. 127 e n. 43 del 2016).

A differenza di quanto sembra implicitamente postulare la ricorrente, la disposizione impugnata non regola le modalità di determinazione dei criteri di assegnazione dei contributi, che sono già direttamente fissati dalla norma stessa (art. 41-bis, commi 3 e 4), sicché la censura avente ad oggetto la mancata previsione di un raccordo con le regioni in sede di determinazione dei criteri risulta oscura.

Poiché i criteri sono individuati direttamente dalla legge, non è chiaro – e comunque non è spiegato nel ricorso – in che modo questa Corte potrebbe, con una pronuncia additiva, prevedere il richiesto coinvolgimento.

Quanto alla richiesta previsione di un «intervento diretto delle Regioni in sede di [...] distribuzione delle relative risorse», si può osservare che effettivamente l'art. 41-bis, comma 3, prevede che l'assegnazione dei contributi ai comuni venga operata con decreto ministeriale, senza alcun coinvolgimento degli enti territoriali.

Ma si deve ugualmente riconoscere che, nell'adottare tale decreto, l'amministrazione non compie alcuna scelta né valutazioni di sorta, nemmeno di natura semplicemente tecnica. Il comma 4 dispone infatti che, «ferme restando le priorità di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) del comma 3, qualora l'entità delle richieste pervenute superi l'ammontare delle risorse disponibili, l'attribuzione è effettuata a favore dei comuni che presentano la maggiore incidenza del fondo di cassa al 31 dicembre dell'esercizio precedente rispetto al risultato di amministrazione risultante dal rendiconto della gestione del medesimo esercizio».

E, in base al comma 5, «le informazioni sul fondo di cassa e sul risultato di amministrazione sono desunte dal prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione allegato al rendiconto della gestione trasmesso ai sensi dell'articolo 18, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, alla banca dati delle amministrazioni pubbliche».

In virtù di tali previsioni, dunque, i contributi sono assegnati a seguito della mera attività di accertamento, non complesso, di un dato contabile, come è confermato anche dal citato decreto ministeriale attuativo del 13 dicembre 2017, che reca in allegato la graduatoria dei comuni, redatta sulla base del rapporto fra fondo di cassa e risultato di amministrazione.

Il principio di leale collaborazione richiede il coinvolgimento regionale nelle scelte statali o nelle valutazioni anche non discrezionali oppure negli accertamenti complessi dello Stato, che possano incidere sull'autonomia regionale, mentre esso risulta non pertinente rispetto ad atti non complessi di mero accertamento di dati contabili.

Questa Corte ha già respinto censure con le quali si invocava il coinvolgimento regionale nel procedimento di determinazione del maggior gettito riservato allo Stato, osservando che la partecipazione regionale è necessaria «solamente se la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme sia complessa» (sentenze n. 77 del 2016, n. 42 del 2013, n. 265 e n. 143 del 2012; si vedano anche le sentenze n. 273 del 2013 e n. 272 del 2005).

A riprova di tale conclusione, si può osservare che, qualora si affermasse la necessità di coinvolgere la Conferenza unificata nella procedura di approvazione del decreto di assegnazione dei contributi, ciò non gioverebbe all'autonomia degli enti territoriali, visto che la loro interlocuzione in sede di riadozione del decreto non potrebbe influire sul suo contenuto.

5.– La Regione Toscana ha impugnato anche l'art. 48, commi 4 e 6, lettera a), del d.l. n. 50 del 2017.

5.1.– La disposizione, secondo la ricorrente, violerebbe in primo luogo l'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto non sussisterebbero i presupposti che giustificano la decretazione d'urgenza.

Si pone in via preliminare il tema della ridondanza sul riparto delle competenze fra Stato e regioni delle asserite violazioni di parametri diversi da quelli riguardanti tale riparto.

La ricorrente offre sul punto una adeguata motivazione facendo riferimento alla supposta incidenza della violazione dell'art. 77 Cost. sulla propria potestà legislativa residuale in materia di trasporto pubblico locale.

La norma statale impugnata avrebbe, a suo dire, anche l'effetto di vanificare la disciplina contenuta all'art. 84 della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011), che ha istituito il lotto unico regionale come articolazione territoriale cui riferire la gara per la scelta del gestore del servizio.

La censura supera dunque il vaglio di ammissibilità, ma deve essere respinta nel merito.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato alla verifica dell'evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., o della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (ex plurimis, sentenze n. 287 e n. 133 del 2016, n. 10 del 2015, n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 e n. 83 del 2010, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007).

Il d.l. n. 50 del 2017 reca «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo» e, nel suo preambolo, il Governo fa riferimento, per quanto qui di interesse, alla necessità straordinaria e urgente di introdurre «misure volte a favorire la crescita economica del Paese».

Tali ragioni – soprattutto alla luce delle pesanti conseguenze della crisi economica che aveva colpito il Paese – non sono affette da manifesta irragionevolezza o arbitrarietà, avuto riguardo al largo margine di elasticità che connota l'espressione usata dalla Costituzione per indicare i presupposti della decretazione d'urgenza, al fine di consentire al Governo di apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri (sentenza n. 171 del 2007).

Le disposizioni segnatamente censurate – recanti misure per promuovere la più ampia partecipazione alle procedure di scelta del gestore dei servizi di trasporto locale e regionale, nel quadro di un complesso sinergico di interventi riguardanti l'intero settore della mobilità (artt. da 47 a 52) – non sono, inoltre, estranee o dissonanti rispetto alle finalità dichiaratamente perseguite dal decreto.

I servizi di trasporto esercitano infatti un'influenza decisiva sulla competitività complessiva del sistema economico, rientrando tra le priorità industriali del Paese.

L'esigenza di razionalizzarle e renderle efficienti è resa ancor più pressante dalla circostanza che l'obbligo per tutte le amministrazioni di concorrere al risanamento della finanza pubblica si è tradotto negli ultimi anni in tagli ai trasferimenti erariali verso le regioni e gli enti locali e questo ha spesso comportato una diminuzione dei servizi offerti.

Ai fini del riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., questa Corte ha affermato che «la urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (sentenza n. 22 del 2012).

Su queste basi la lamentata eterogeneità – tratteggiata peraltro in termini alquanto vaghi – non sussiste, poiché tutte le misure contemplate dal d.l. n. 50 del 2017, per quanto attinenti ad ambiti materiali diversi (segnatamente: finanza pubblica, ausilio alle zone terremotate e messa in

sicurezza del territorio dal dissesto idrogeologico, rilancio economico e sociale) sono accomunate da un'intrinseca coerenza dal punto di vista funzionale e finalistico.

5.2.– Con altro ordine di motivi, la Regione Toscana deduce la violazione della potestà legislativa residuale regionale in materia di organizzazione del servizio di trasporto pubblico locale di cui all'art. 117, quarto comma Cost., dal momento che la norma statale priverebbe gli enti territoriali della possibilità di decidere come organizzare il servizio di trasporto e il livello ottimale della sua gestione.

Lamenta altresì la violazione dell'art. 117, secondo comma, Cost., in quanto non sarebbe invocabile la potestà legislativa statale in materia di «tutela della concorrenza».

L'articolazione del bacino in più lotti non garantirebbe maggiore efficienza e concorrenza, e la fondatezza di tale assunto sarebbe avvalorata dall'art. 51 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), che affida alla singola stazione appaltante la scelta della deroga rispetto alla suddivisione dell'appalto in più lotti, con l'onere di motivarla (così disporrebbe anche il “considerando” n. 78 della direttiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE).

I due ordini di motivi – che, in quanto speculari, possono essere trattati congiuntamente – non sono fondati.

L'identificazione della materia in cui si colloca la disposizione censurata richiede di fare riferimento all'oggetto e alla disciplina da essa stabilita, tenendo conto altresì della sua ratio e dell'interesse tutelato (ex plurimis, sentenze n. 119 del 2014, n. 300 del 2011, n. 430 e n. 165 del 2007).

Il comma 4 dell'art. 48 prevede che, ai fini dello svolgimento delle procedure di scelta del contraente per i servizi di trasporto locale e regionale, gli enti affidanti, con l'obiettivo di promuovere la più ampia partecipazione, articolano i bacini di mobilità in più lotti, oggetto di procedure di gara e di contratti di servizio, tenuto conto delle caratteristiche della domanda e salvo eccezioni motivate da economie di scala proprie di ciascuna modalità e da altre ragioni di efficienza economica, nonché relative alla specificità territoriale dell'area.

Tali eccezioni sono disciplinate con delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lettera f), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, come modificato dal comma 6, lettere a) e b), dello stesso art. 48.

La scelta normativa di distinguere la dimensione organizzativa ottimale del servizio di trasporto da quella prettamente gestionale si fonda sulla considerazione che la previsione di lotti molto ampi può non garantire un miglioramento in termini di superiore efficienza e di ottimizzazione dei processi produttivi, atteso l'impatto talora trascurabile delle economie di scala nel trasporto pubblico locale, in ragione delle diverse caratteristiche geografiche e demografiche del territorio italiano.

La predisposizione di un lotto unico costituisce, al contrario, una rilevante barriera di accesso al mercato, in quanto limita fortemente la platea dei soggetti in possesso dei requisiti per la partecipazione alle gare per il trasporto pubblico locale.

Il ricorso a una pluralità di operatori all'interno di uno stesso ambito territoriale ottimale consente invece che anche imprese di medie e piccole dimensioni possano presentare, per quanto possibile, offerte in forma singola, e che siano favorite forme di concorrenza per comparazione tra gli operatori titolari di contratti di servizio gestiti dallo stesso soggetto pubblico.

Così ricostruito il contenuto e il fondamento della disposizione censurata, essa va ricondotta alla materia della «tutela della concorrenza», di esclusiva pertinenza statale.

La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che la nozione di «concorrenza» di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., non può non riflettere quella operante in ambito europeo (sentenze n. 83 del 2018, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010).

Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza "nel mercato"), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza "per il mercato").

In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenze n. 299 del 2012 e n. 401 del 2007).

Su queste basi, la disciplina in esame – diretta segnatamente a individuare un numero di lotti superiore al bacino di programmazione, quale condizione necessaria (salvo eccezioni derivanti dalle specifiche caratteristiche del mercato e del territorio interessato) per garantire la più ampia contendibilità delle gare, che rischierebbero di essere altrimenti riservate a pochissimi partecipanti – rientra appieno nell'accezione dinamica di concorrenza, che, come detto, contempla anche le misure pubbliche volte a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali.

Tale conclusione trova riscontro anche nella giurisprudenza costituzionale che riconduce alla competenza legislativa statale in tema di «tutela della concorrenza», sia la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (ex plurimis, sentenze n. 93 del 2017, n. 117 del 2015, n. 28, n. 22 e n. 2 del 2014, n. 46 del 2013, n. 123 del 2011, n. 325 del 2010, n. 246 del 2009 e n. 80 del 2006), sia più in generale le norme che regolano le procedure di gara per l'aggiudicazione dei contratti pubblici (ex plurimis, sentenze n. 263 del 2016, n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007).

Il riferimento alla tutela della concorrenza è coerente anche con l'assegnazione all'Autorità di regolazione dei trasporti della funzione di definire i criteri per la determinazione delle eccezioni al principio della minore estensione territoriale dei lotti di gara rispetto ai bacini di pianificazione.

Questa Corte ha già escluso che le competenze regolatorie conferite a tale Autorità determinino un'interferenza con le competenze regionali, dal momento che le sue funzioni, pur avendo attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, perseguono precipuamente una finalità di promozione della concorrenza e quindi afferiscono alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenza n. 41 del 2013).

L'attribuzione della nuova competenza in capo al regolatore indipendente è, del resto, rispettosa dei canoni di adeguatezza e proporzionalità – cui deve attenersi l'esercizio della competenza trasversale per la «tutela della concorrenza» quando interseca titoli di potestà regionale (ex plurimis, sentenze n. 325 del 2010 e n. 452 del 2007) – in quanto non esaurisce le attribuzioni delle amministrazioni locali.

Infatti, sia pure nel quadro definitorio fornito dall'Autorità di regolazione dei trasporti, saranno pur sempre tali attribuzioni a determinare la dimensione concreta del lotto oggetto delle procedure di gara.

5.3.– Con l'ultima censura, la ricorrente si duole del fatto che le disposizioni impugnate violerebbero il principio di leale collaborazione sotto due differenti profili: da un lato, la disciplina avrebbe dovuto essere emanata d'intesa con le regioni, come sancito dalla sentenza di questa Corte n. 251 del 2016; dall'altro, il compito di definire le deroghe alla regola della obbligatoria suddivisione dei bacini di mobilità in più lotti ai fini della gara verrebbe affidato in via esclusiva all'Autorità di regolazione dei trasporti senza alcun coinvolgimento delle Regioni, pur essendo queste ultime titolari della potestà in materia di trasporto e in grado di offrire importanti elementi conoscitivi del territorio ai fini dell'articolazione delle gare.

Per quanto non espressamente evocati, il riferimento agli artt. 5 e 120 Cost. emerge in modo chiaro, ancorché implicito, dall'intero contesto dell'impugnativa.

Anche tale questione è infondata.

Il principio di leale collaborazione non opera quando lo Stato – come accade nella fattispecie normativa in contestazione – esercita la sua competenza legislativa esclusiva in materia di tutela

della concorrenza (ex plurimis, sentenza n. 339 del 2011), la cui natura trasversale funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di competenza concorrente o residuale (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012; da ultimo, sentenza n. 165 del 2014).

Nel caso in cui si tratti di una competenza esclusiva dello Stato, infatti, non ricorre neppure quella inscindibile commistione tra diverse competenze legislative dello Stato e delle Regioni che hanno eccezionalmente giustificato le conclusioni della sentenza n. 251 del 2016 (riferite, per altro, al procedimento di delegazione e non alla decretazione d'urgenza).

Si deve inoltre aggiungere – con specifico riguardo alla leale collaborazione da attuare sul versante dell'attività amministrativa – che tale principio «attiene ai rapporti tra Governo, o Ministeri, e Regioni e non riguarda, invece le Autorità indipendenti chiamate ad operare “in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione”.

Esse dovranno, invece, agire nel rispetto delle modalità di partecipazione previste dalla legge generale sul procedimento amministrativo, 7 agosto 1990, n. 241 [...] e dalle altre leggi dello Stato applicabili alle Autorità indipendenti » (sentenza n. 41 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, nella parte in cui non prevede la riassegnazione alle regioni e agli enti locali, subentrati nelle diverse regioni nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali, delle risorse acquisite dallo Stato per effetto dell'art. 1, commi 418 e 419, della legge 29 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», e connesse alle stesse funzioni non fondamentali, restando riservata al legislatore statale l'individuazione del quantum da trasferire;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, nella parte in cui determina la riduzione della quota del fondo per il trasporto pubblico locale spettante alla regione interessata nella misura del 20 per cento, anziché fino al 20 per cento, in proporzione all'entità della mancata erogazione a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, promossa dalla Regione Toscana, in riferimento all'art. 119, primo, secondo, terzo e quarto comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, promosse dalle Regioni Liguria, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Piemonte, in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120, secondo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quinto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quinto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 48, commi 4 e 6, lettera a), del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, e 117, secondo e quarto comma, Cost., e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2018.

Sentenza: 8 maggio 2018, n. 138

Materia: copertura finanziaria delle leggi

Parametri invocati: articolo 81 terzo comma Cost.

Giudizio: legittimità in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge Regione Piemonte 26 aprile 2017, n. 7 (Disposizioni in materia di disostruzione pediatrica e di rianimazione cardiopolmonare) articolo 6, comma 2

Esito: non fondatezza della questione

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

La l.r. 7/2017 del Piemonte prevede percorsi formativi e informativi volti a promuovere la diffusione, al di fuori dell'ambiente ospedaliero, delle tecniche salvavita, della prevenzione primaria, della disostruzione delle vie aeree in ambito pediatrico e degli elementi di primo soccorso.

Il Presidente del Consiglio lamenta che gli oneri connessi a tali interventi non siano coperti per l'esercizio 2018.

Infatti, impugna l'articolo 6 della legge che dopo aver quantificato la spesa in euro 100.000,00 annui dispone con il comma 2 che ad essa, per il biennio 2017-2018, si provveda con le risorse finanziarie di cui alla missione 20, programma 20.03, del bilancio di previsione 2017-2019.

Tale posta di bilancio, secondo il governo, non avrebbe capienza per l'esercizio 2018.

Da qui deriverebbe l'illegittimità costituzionale, per lesione dell'articolo 81 terzo comma della Costituzione, della norma di copertura finanziaria e, conseguentemente, delle disposizioni sostanziali generatrici della spesa, ovvero dell'intera legge.

La Regione Piemonte sostiene che le spese previste dall'intervento legislativo avrebbero natura continuativa, e che dunque la copertura finanziaria possa essere fornita con la legge di bilancio di previsione relativa all'esercizio successivo.

La Corte, respinta tale tesi regionale, parte dalla necessaria unica interpretazione conforme a Costituzione da conferire alla norma impugnata ovvero: il legislatore regionale, dopo aver quantificato, con specificazione annuale, la spesa del triennio ha prelevato le risorse dal fondo di riserva 2017 per il biennio 2017-2018.

Si tratta di un fondo di riserva dal quale è possibile soltanto attingere risorse per creare o implementare altre partite di spesa, ma su cui è preclusa l'imputazione diretta.

Da ciò consegue che la copertura di 200.000 euro prevista per il biennio 2017-2018 avviene secondo il legislatore regionale prelevando detta somma dallo stanziamento della missione 20, programma 03, che presentava, al Titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione 2017, uno stanziamento di competenza di euro 722.686.572,75 e uno stanziamento di cassa di euro 210.566.265,73, entrambi capienti rispetto alla somma del fabbisogno del biennio 2017-2018.

Ne deriva che la somma così prelevata dal fondo e attribuita alla missione 13, programma 13.08, è idonea a coprire sia l'onere del 2017 che quello del 2018.

Ora, secondo la Corte, i principi contabili non vietano di coprire attraverso l'utilizzazione del fondo di riserva la spesa relativa a un esercizio successivo a quello in cui si effettua il prelievo.

Si tratta di una pratica che non collide con il principio di copertura di cui all'articolo 81, terzo comma, Cost. poiché si limita alla conservazione, per l'impiego successivo, di una risorsa esistente e disponibile al momento di deliberazione della spesa.

La questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri non è fondata, riguardando il solo esercizio 2018, per il quale il prelievo dal fondo di riserva 2017 era corredato da idoneo stanziamento.

Percorsi formativi e informativi volti a promuovere la diffusione delle tecniche salvavita e di disostruzione pediatrica - Copertura dei relativi oneri finanziari. - Legge della Regione Piemonte 26 aprile 2017, n. 7 (Disposizioni in materia di disostruzione pediatrica e di rianimazione cardiopolmonare), art. 6, comma 2. - (T-180138) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.27 del 4-7-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Piemonte 26 aprile 2017, n. 7 (Disposizioni in materia di disostruzione pediatrica e di rianimazione cardiopolmonare), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 30 giugno-4 luglio 2017, depositato in cancelleria il 7 luglio 2017, iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 31, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Piemonte 26 aprile 2017, n. 7 (Disposizioni in materia di disostruzione pediatrica e di rianimazione cardiopolmonare).

La citata legge regionale prevede percorsi formativi e informativi volti a promuovere la diffusione, al di fuori dell'ambiente ospedaliero, delle tecniche salvavita, della prevenzione primaria, della disostruzione delle vie aeree in ambito pediatrico con rianimazione cardiopolmonare e degli elementi di primo soccorso (artt. 2, 3 e 4).

Il ricorrente lamenta che, per l'esercizio 2018, gli oneri connessi non ricevano la necessaria copertura da parte della disposizione censurata.

Secondo il ricorrente la norma impugnata «non assicurando idonea copertura finanziaria, viola il principio fondamentale di copertura finanziaria delle leggi enunciato dall'art. 81, terzo comma, Cost., con conseguente illegittimità costituzionale, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 214 del 2012, dell'intera legge».

La Regione Piemonte, costituitasi in giudizio, sostiene che le spese previste dall'intervento legislativo in considerazione avrebbero natura continuativa, asserendo che la copertura finanziaria possa essere fornita con la legge di bilancio di previsione relativa all'esercizio successivo.

Nella memoria illustrativa, depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri nega la natura continuativa delle spese previste dalla legge reg. Piemonte n. 7 del 2017 e sostiene che, nel caso in cui gli oneri fossero riferiti al triennio 2017-2019, il difetto di copertura riguarderebbe anche l'esercizio 2019.

2.– Occorre sottolineare preliminarmente che il ricorso censura le modalità di copertura della spesa necessaria per i nuovi servizi relativamente al solo esercizio 2018, ma fa discendere da tale preteso vizio l'invalidità dell'intera legge.

Peraltro, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che il vizio di copertura riguarderebbe anche l'ultimo anno del bilancio triennale in vigore al momento della promulgazione della legge, cioè l'esercizio 2019, laddove fosse accettato l'assunto della difesa regionale secondo cui «gli oneri si manifestano sul triennio anziché sul biennio».

Non è dubbio, anche per esplicita ammissione del legislatore regionale, che i servizi istituiti con la legge impugnata siano generatori di nuova spesa.

Lo stesso art. 6, comma 1, della legge medesima, nell'indicare le risorse necessarie per la realizzazione dei percorsi formativi e informativi, quantifica gli oneri complessivi «per ciascun anno del bilancio di previsione finanziario 2017-2019» in euro 100.000, individuando nella missione 13 (Tutela della salute), programma 13.08 (Politica regionale unitaria per la tutela della salute), del bilancio 2017 la posta di imputazione della spesa.

Il successivo comma 2 del medesimo art. 6 precisa, tuttavia, che «[a]gli oneri di cui al comma 1, si provvede per il biennio 2017-2018 con le risorse finanziarie della missione 20 programma 20.03 del bilancio di previsione finanziario 2017-2019».

Alla luce della formulazione letterale dell'art. 6, appare assolutamente priva di fondamento la difesa della Regione circa la natura “continuativa e ricorrente” della spesa, poiché non tiene in considerazione che i nuovi servizi, in quanto tali, comportano un nuovo onere che deve, a sua volta, trovare copertura sia all'interno del bilancio annuale che in quello triennale.

Ai fini dello scrutinio della questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri occorre invece individuare esattamente il significato dell'art. 6 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2017 e, in particolare, il rapporto tra il comma 2, laddove è disposta la realizzazione dei percorsi formativi e informativi con le risorse finanziarie provenienti dalla missione 20.03 «Fondi e accantonamenti - Altri fondi» – che è ascrivibile alla categoria dei fondi di riserva successivamente meglio descritta – per il biennio 2017-2018, e il comma 1, il quale prevede oneri «complessivamente pari a 100.000 euro per ciascun anno del bilancio di previsione finanziario 2017-2019», ovvero per il triennio 2017-2019, con imputazione al predetto programma 13.08.

Alla singolare formulazione della norma occorre conferire l'unica accezione conforme a Costituzione e, ancor prima, a elementari canoni di razionalità. I richiamati enunciati normativi non possono che significare che il legislatore regionale – dopo aver quantificato, con specificazione annuale, la spesa del triennio – si è preoccupato di prelevare le risorse dal fondo di riserva 2017 per il biennio 2017-2018.

L'esposta interpretazione trova fondamento nella natura della partita di spesa, da cui il legislatore regionale attinge le risorse per la copertura degli oneri del biennio, vale a dire la missione 20 (Fondi e accantonamenti), programma 20.03 (Altri fondi), del Titolo 1 della spesa.

Si tratta di un fondo di riserva dal quale è possibile soltanto attingere risorse per creare o implementare altre partite di spesa, ma su cui è preclusa l'imputazione diretta.

Da ciò consegue che la copertura di 200.000 euro per il biennio 2017-2018 avviene – secondo il legislatore regionale – prelevando detta somma dallo stanziamento della missione 20, programma 03, che presentava, al Titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione 2017, uno stanziamento di competenza di euro 722.686.572,75 e uno stanziamento di cassa di euro 210.566.265,73, entrambi capienti rispetto alla somma del fabbisogno del biennio 2017-2018. Ne deriva che la somma così prelevata dal fondo e attribuita alla missione 13, programma 13.08, è

idonea a coprire sia l'onere del 2017 che quello del 2018, le cui risorse sono entrambe allocate alla competente partita di spesa.

I principi contabili non vietano di coprire – attraverso l'utilizzazione del fondo di riserva – la spesa relativa a un esercizio successivo a quello in cui si effettua detto prelievo. Si tratta di una pratica che non collide con il principio di copertura di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. poiché si limita alla conservazione, per l'impiego successivo, di una risorsa esistente e disponibile al momento di deliberazione della spesa.

3.– Alla luce di tali premesse, la questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri non è fondata, riguardando il solo esercizio 2018, per il quale – come già evidenziato – il prelievo dal fondo di riserva 2017 era corredato da idoneo stanziamento.

Non può essere peraltro preso in considerazione il profilo di censura relativo all'esercizio 2019, proposto dal ricorrente solo nella memoria illustrativa e del tutto estraneo all'originario thema decidendum delineato nel ricorso.

Non assume rilievo, quindi, l'eventuale indagine circa l'esistenza, o meno, di valida copertura per l'esercizio 2019.

3.1.– Nondimeno, non si può non rilevare che, nel momento in cui viene deliberata l'assunzione di un nuovo servizio e quantificata la corrispondente spesa per il triennio relativo al coevo bilancio triennale, attraverso il prelievo da uno specifico fondo congruente con tali finalità, si pone in essere una variazione di bilancio che deve essere illustrata nella sua complessiva neutralità.

In altre parole, una legge che istituisce un nuovo servizio, coprendone la spesa attraverso il prelievo da un fondo di riserva, è un atto che incide sull'articolazione del bilancio, mutandone – sia pure in modo compensativo – le singole componenti.

Per questo motivo la variazione dovrebbe essere illustrata in modo completo ed esaustivo, non limitandosi alla dimensione del prelievo dal fondo e all'assegnazione al pertinente programma, bensì corredandola dei nuovi stanziamenti conseguenti all'operazione modificativa.

Tale regola non è meramente formale, ma si collega teleologicamente alla garanzia degli equilibri e al principio di trasparenza.

Sotto il primo profilo, è evidente che il mancato contestuale aggiornamento degli stanziamenti può costituire una causa di squilibrio nel caso in cui successive variazioni non tengano conto della precedente rideterminazione; sotto il profilo della trasparenza, una simile prassi è idonea a creare pericolose zone d'ombra nel corso della gestione finanziaria.

È stato già affermato per quel che concerne il bilancio consuntivo delle Regioni – ma le considerazioni valgono per tutti gli atti normativi che incidono sul bilancio di previsione, istituendo nuove spese – che la «sostanziale articolazione» degli schemi finanziari deve essere compensata – nel testo della legge – «da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione» delle componenti che incidono sulle risultanze del bilancio (sentenza n. 274 del 2017).

4.– In conclusione, pur nel problematico contesto che ha caratterizzato la genesi e l'articolazione della legge impugnata, e ferma restando per la Regione l'impossibilità di dar seguito per gli esercizi successivi al 2018 a spese non coperte nelle forme di legge (nel caso in cui a ciò non si sia provveduto), la questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri non è fondata poiché:

a) la copertura della spesa dell'esercizio 2018, l'unica oggetto di censura nel ricorso, risulta conforme a legge;

b) il preteso difetto di copertura dell'esercizio 2019 è stato evocato solo nella memoria illustrativa del ricorrente e, non essendo incluso nell'originario thema decidendum, esula dal presente giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Piemonte 26 aprile 2017, n. 7 (Disposizioni in materia di disostruzione pediatrica e di rianimazione cardiopolmonare), promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2018.

Elenco delle sentenze di mero rito

Sentenza n. 9/2018, in materia di urbanistica;

Sentenza n. 28/2018, relativa ad un conflitto di attribuzione in materia di bonifica di siti inquinati;

Sentenza n. 44/2018, in materia di finanza pubblica;

Sentenza n. 46/2018, in materia tributaria- previdenziale;

Sentenza n. 52/2018, in materia tributaria;

Sentenza n. 75/2018, in materia di finanza pubblica;

Sentenza n. 80/2018, in materia di pubblico impiego;

Sentenza n. 84/2018, in materia di finanza pubblica;

Sentenza n. 134/2018, in materia elettorale;

