

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Direzione di area assistenza istituzionale
Settore Assistenza giuridica e legislativa

SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI INTERESSE REGIONALE

CON NOTE DI SINTESI

II semestre 2016

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

gennaio 2017

PRESENTAZIONE

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

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

La sintesi delle sentenze del secondo semestre 2016 è stata effettuata da un gruppo di lavoro composto da Enrico Righi, che ne ha coordinato l'attività, curando anche la selezione delle sentenze, e da Cesare Belmonte, 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, gennaio 2017

INDICE

Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; tutela della concorrenza

Sentenza 3 maggio 2016, n. 158

art. 7 della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2014, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e tributaria).....

Pag. 1

Comuni, Province e Città metropolitane

Sentenza 4 maggio 2016, n. 159

art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015).....

Pag. 9

Servizi pubblici locali, coordinamento finanza pubblica e tutela concorrenza

Sentenza 17 maggio 2016 n. 160

diverse disposizioni della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), tra cui l'art. 1, comma 609.....

Pag. 19

Tutela della salute

Sentenza 14 giugno 2016, n. 161

art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 gennaio 2015, n. 1 (Proroga termini e altre disposizioni urgenti).....

Pag. 28

Lavoro; collocamento obbligatorio di categorie protette; vittime del dovere, del terrorismo e della criminalità organizzata

Sentenza 21 giugno 2016, n. 175

articoli 7, commi 1, 3 e 5, e 8, commi 1 e 3, della legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12.....

Pag. 32

Riallocazione delle funzioni amministrative provinciali : collocamento del personale

Sentenza 4 maggio 2016, n. 176

art. 1, comma 428, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015).....

Pag. 40

Edilizia e urbanistica

Sentenza 6 luglio 2016 n. 178

art. 10 della legge regionale Marche 13 aprile 2015, n. 16 (Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale. modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015” e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 “Bilancio di previsione per l’anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017”).....

Pag. 48

Tutela della salute; coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 14 giugno 2016, n. 183

artt. 12, 16, 27, 29 e 61 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2015)

Pag. 53

Contabilità regionale

Sentenza 21 giugno 2016, n. 184

legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla L.R. n. 20/2008), articoli 13, 15, comma 3, 18, commi 1 e 6, 19, 23 e 31, comma 1, lettera g)

Pag. 59

Ordinamento civile, governo del territorio

Sentenza 6 luglio 2016, n. 185

artt. 2, comma 1, lettere g) ed i), 4, comma 1, lettera g), 17 e 18, comma 2, della legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica)»

Pag. 72

Ordinamento civile - rapporto di lavoro in sanità

Sentenza 6 luglio 2016, n. 186

articolo 50, comma 4, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)

Pag. 81

Tributi; federalismo fiscale

Sentenza 14 giugno 2016, n. 188

articolo 1, commi 711, 712, 715, 723, 725, 727 e 729, della L. 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014)

Pag. 90

Edilizia e Urbanistica – Paesaggio

Sentenza 14 giugno 2016 n. 189

articolo 7, comma 1, lettera f); 18; 20 e 23, commi 6 e 7, della legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico).

Pag. 108

Igiene e sanità

Sentenza 15 giugno 2016 n. 190

potere ispettivo e di controllo sull'attività amministrativa e finanziaria degli enti sanitari e ospedalieri.

Pag. 120

Imposte e tasse - Tasse automobilistiche

Sentenza 21 giugno 2016, n. 199

legge della Regione Umbria 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese – Modificazioni ed

<i>integrazioni di leggi regionali), articolo 8; legge della Regione Basilicata 31 marzo 2015, n. 14 (Disposizioni in materia di veicoli ultraventennali), articolo 1, commi 2, 3 e 4.....</i>	Pag.	126
Bilancio e contabilità pubblica Sentenza 3 maggio 2016 n. 202 <i>articolo 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015).....</i>	Pag.	132
Bilancio e finanza pubblica Sentenza 5 luglio 2016 n. 205 <i>articolo 1, commi 418, 419, 451, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015)..</i>	Pag.	140
Ambiente – paesaggio Sentenza 21 giugno 2016 n. 210 <i>articoli 3, comma 1; 4, comma 1; 8, comma 3; 11, comma 2; 15, commi 1 e 2; 17, commi 2 e 3; 23, commi 1 e 2, e 24, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6.</i>	Pag.	151
Trasporti Sentenza 14 giugno 2016, n. 211 <i>art. 1, comma 224, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015).....</i>	Pag.	160
Governo del territorio Sentenza 5 ottobre 2016, n. 224 <i>art. 17, comma 1, della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l’occupazione).....</i>	Pag.	168
Cave Sentenza 20 settembre 2016, n. 228 <i>art. 32, comma 2, della legge della Regione Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998 , l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014).....</i>	Pag.	173
Edilizia ed urbanistica Sentenza 20 settembre 2016, n. 231 <i>dell’art. 6, commi 3, 6, 8, secondo trattino, 11, secondo e terzo trattino, 15, 20 e 21, della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale).....</i>	Pag.	181
Tutela della concorrenza - commercio Sentenza 5 ottobre 2016, n. 239 <i>articoli 9, comma 4, 13, comma 7, lettere a) e c), 17, commi 3 e 4, 18 e 45 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del Commercio).....</i>	Pag.	195

Tasse automobilistiche regionali

Sentenza 5 ottobre 2016, n. 242

legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015) articoli 2, 49 e 69 Pag. 208

Prorogatio delle assemblee legislative

Sentenza 19 ottobre 2016, n. 243

legge Regione Calabria 12 settembre 2014, n. 19 Modifica della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale) articolo 1 Pag. 213

Gestione dei rifiuti

Sentenza 5 ottobre 2016, n. 244

art. 35 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive); in particolare commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9 e 11 Pag. 221

Pubblico impiego

Sentenza 9 novembre 2016, n. 248

art. 10, comma 2, della legge della Regione Calabria 26 luglio 1999, n. 19 (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria) Pag. 233

Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Sentenza 4 ottobre 2016, n. 249

art. 1 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale)», nella parte in cui introduce l'art. 1.2, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale) Pag. 237

Delegazione legislativa; ordinamento degli uffici pubblici

Sentenza 9 novembre 2016, n. 251

articoli 1, 11, 16, 17, 18, 19 e 23 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche). Pag. 243

Protezione civile

Sentenza 18 ottobre 2016, n. 252

artt. 1 e 4 della legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2013, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di protezione civile) Pag. 260

Pubblico impiego

Sentenza 5 ottobre 2016, n. 257

legge Regione Molise 4 maggio 2015, n.8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali) articoli 32, comma 3; 43, comma 3; 44, comma 1, lettera b), e comma 6, lettera h) Pag. 269

Rendiconti dei gruppi consiliari. Controllo sez. reg. Corte dei conti

Sentenza 8 novembre 2016, n. 260

deliberazione della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il

veneto, 22 aprile 2015, n.227.	Pag.	277
Ordinamento civile; tutela della salute		
Sentenza 18 ottobre 2016, n. 262		
legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 marzo 2015, n. 4 recante “Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti”, in particolare artt. 1, commi 3 e 5, 2, commi 3 e 4, 6, 7 e 9;		
legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 10 luglio 2015, n. 16 recante “Integrazioni e modificazioni alla legge regionale 13 marzo 2015, n. 4 (Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti)” in particolare art. 1, comma 1, lettere a), b), c) ed e)	Pag.	284
Contratti pubblici		
Sentenza 18 ottobre 2016, n. 263		
articolo 1 della legge della Regione siciliana 10 luglio 2015, n. 14 (Modifiche all’articolo 19 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12)	Pag.	291
Trasporto pubblico locale, tutela della concorrenza		
Sentenza 8 novembre 2016, n. 265		
dell’art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante “Misure urgenti per il contrasto dell’abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)”	Pag.	299
Finanza pubblica		
Sentenza 22 novembre 2016, n. 266		
articoli 2 e 5, comma 4, della legge della Regione Calabria 27 aprile 2015, n. 11 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale – collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2015)	Pag.	305
Tutela dell’ambiente		
Sentenza 18 ottobre 2016, n. 267		
artt. 2, comma 1, lett. h) numero 3) e 10 della legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale)	Pag.	310
Nomine e personale – spoils system		
Sentenza 22 novembre 2016, n. 269		
articolo 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria) . . .	Pag.	318
Profilassi internazionale		
Sentenza 9 novembre 2016, n. 270		
ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015, recante «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica.	Pag.	325

Governo del territorio - Edilizia e Urbanistica

Sentenza 18 ottobre 2016 n. 272

articoli 20, comma 1, e 22 della legge regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12
(Disposizioni di adeguamento della normativa regionale)

Pag. 332

Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio; governo del territorio; coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 22 novembre 2016, n. 273

art. 5, commi 3 e 5, della legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2015, n. 10 (Norme per l'alienazione e la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica)

Pag. 339

Diritto allo studio

Sentenza 19 ottobre 2016, n. 275

articolo 6, comma 2-bis, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)

Pag. 347

Bilancio e contabilità - Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 23 novembre 2016, n. 279

articolo 9 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018).

Pag. 354

Governo del Territorio - Edilizia

Sentenza 8 novembre 2016 n. 282

articoli 4, comma 1, lettere a), b), c), d), h), l) e m); 6, commi 1, lettere c) e g), e 2; 8, comma 3; 9, commi 1, 2 e 6; 12 e 13, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17 (Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia).

Pag. 364

Demanio e patrimonio; ordinamento civile; diritto di prelazione nella vendita di immobili di proprietà pubblica

Sentenza 22 novembre 2016, n. 283

articolo 20 ter, commi 1, lettere b) e d), e 4 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 gennaio 1987, n. 2 (Norme per l'amministrazione del patrimonio della Provincia autonoma di Bolzano).

Pag. 381

Istruzione

Sentenza 22 novembre 2016, n. 284

articolo 1, commi 29, 44, 47, 66, 68, 69, 74, 126, 153, 155, 162, 171, 180, 181 e 183, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti).

Pag. 386

Tutela della concorrenza - gestione canile comunale

Sentenza 18 ottobre 2016, n. 285

art. 14, comma 2 bis, della legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 12 (Interventi per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo).....

Pag. 404

Disciplina delle banche popolari

Sentenza 19 ottobre 2016, n. 287

art.1 d.l. 3/2015 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2015, n. 33......

Pag. 409

Copertura delle leggi di spesa regionali

Sentenza 8 novembre 2016, n. 288

legge Regione Basilicata 11 maggio 2015, n. 18 (Modifiche ed integrazioni all'art. 21 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 5 "Legge di Stabilità regionale 2015"), articolo 1

Pag. 420

Sentenza : 3 maggio 2016, n. 158

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

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 7 della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2014, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e tributaria)

Esito: non fondatezza della questione di legittimità dell'art. 7 della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2014, n. 22

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. Piemonte 22/2014, contenente disposizioni urgenti in materia fiscale e tributaria, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Tale disposizione – che stabilisce la misura del canone annuo per l'uso di acqua pubblica a fini energetici e di riqualificazione dell'energia, misura diversificata all'interno dell'utilizzazione idroelettrica in modo decrescente in proporzione alla potenza media di concessione – avrebbe invaso, secondo il ricorrente, la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza».

In particolare, l'Avvocatura ritiene che l'art. 37, comma 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 134/2012 ha previsto che «con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, secondo principi di economicità e ragionevolezza, da parte delle regioni, di valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico».

La determinazione dei predetti canoni sarebbe stata, pertanto, attratta nell'ambito di tale disciplina, espressione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza».

Nella sentenza in esame la Corte, ai fini dell'inquadramento della questione di legittimità proposta, ripercorre preliminarmente l'evoluzione normativa in materia di derivazioni di acqua a scopo idroelettrico, con particolare riferimento alla disciplina concernente la determinazione dei canoni.

L'art. 6 del r.d. 1775/1933 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici), sia nel testo originario sia in quello vigente a seguito della sostituzione di cui all'art. 1 del d.lgs. 275/1993 (Riordino in materia di concessione di acque pubbliche), stabilisce che le utenze di acqua pubblica hanno per oggetto grandi e piccole derivazioni e precisa che sono grandi derivazioni quelle che per produzione di forza motrice eccedono la potenza nominale media annua di kilowatt 3000 e che per costituzione di scorte idriche a fini di sollevamento a scopo di riqualificazione di energia superano i 100 litri al minuto secondo.

L'art. 35 del medesimo testo unico stabilisce poi che le utenze di acqua pubblica sono sottoposte al pagamento di un canone annuo, ancorato a ogni kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta.

L'art. 18 della l. 36/1994 (Disposizioni in materia di risorse idriche), ha stabilito che i canoni relativi alle utenze di acqua pubblica costituiscono il corrispettivo per gli usi delle acque prelevate e ne ha fissato l'importo in relazione ai diversi usi.

Per quel che concerne le concessioni di derivazione ad uso idroelettrico, ha determinato il canone, per ogni kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta, in lire 20.467.

Successivamente, con il d.lgs. 112/1998 (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), è stata conferita alle regioni competenti per territorio l'intera gestione del demanio idrico (art. 86), specificando che detta gestione comprende, tra le altre, le funzioni amministrative relative alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi (art. 88).

Nel conferire tali funzioni, il d.lgs. n. 112/1998 ha peraltro fatto temporaneamente salva la competenza dello Stato in materia di grandi derivazioni, prevedendo che, fino all'entrata in vigore delle norme di recepimento della direttiva 19 dicembre 1996, n. 96/92/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), le concessioni sono rilasciate dallo Stato d'intesa con la Regione interessata ovvero, in caso di mancata intesa nel termine di sessanta giorni, dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (art. 29, comma 3).

Successivamente, con il d.lgs. 79/1999 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), è stata data attuazione a tale direttiva e si è pertanto realizzata la condizione cui la sopracitata disposizione subordinava il trasferimento delle competenze alle Regioni.

L'art. 12, comma 11, di questo stesso d.lgs. n. 79 del 1999 prevedeva, inoltre, che con altro decreto legislativo sarebbero state stabilite le modalità per la fissazione dei canoni demaniali di concessione.

Infine, con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione è stata attribuita alle Regioni ordinarie, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, la competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

In seguito, con l'art. 154, comma 3, del d.lgs. 152/2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), si è disposto che «[a]l fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, da parte delle regioni, dei canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica».

Con lo stesso decreto legislativo si è proceduto, nell'art. 175, all'abrogazione della citata legge n. 36 del 1994.

Infine, è intervenuto l'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83/2012, con il quale, secondo il ricorrente, l'art. 7 della l.r. Piemonte n. 22/2014 non sarebbe in linea, violando l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Tutto ciò premesso la Corte ritiene non fondata la questione di legittimità proposta.

A questo proposito, la Corte sottolinea come la propria espressa giurisprudenza abbia ricondotto la quantificazione della misura dei canoni idroelettrici, ambito ben diverso da quello afferente al servizio idrico integrato, alla competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sent. nn. 85 e 64 del 2014), così come aveva già ascripto al medesimo ambito di competenza la disciplina inerente alle concessioni di grandi derivazioni d'acqua per uso idroelettrico (sent. n. 205/2011 e n. 1/2008).

Con riferimento alla questione proposta, il Presidente del Consiglio dei ministri - pur assumendo che, con l'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, la disciplina della determinazione dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico sia stata attratta nell'ambito della materia «tutela della concorrenza», come sarebbe stato anche riconosciuto dalla Corte con la sent. n. 28/2014 - muove tuttavia, da una affermazione erronea, che tradisce il senso della disposizione evocata quale parametro interposto.

Con conseguente dichiarazione di infondatezza della questione (sent. n. 182 del 2011 e n. 365 del 2006).

Con tale disposizione, infatti, lo Stato è intervenuto in tema di canoni delle concessioni ad uso idroelettrico, ma al solo fine di demandare a un successivo decreto ministeriale, da adottarsi d'intesa con le Regioni, esclusivamente la definizione dei «criteri generali» per la determinazione dei «valori massimi» dei suddetti canoni, che deve essere operata, però, dalle Regioni medesime. In altri termini, è ribadita espressamente la competenza regionale – già prevista dalla normativa statale pregressa (cfr. in particolare l'art. 88 del d.lgs. n. 112/1998) – alla determinazione dei canoni, precisando soltanto che essa deve avvenire nel rispetto dei «criteri generali» stabiliti dal decreto ministeriale.

In particolare, nella sent. n. 28/2014 la Corte ha riconosciuto come ascrivibile alla tutela della concorrenza non l'intera disciplina della determinazione dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico – come invece afferma lo Stato nel proprio ricorso – ma soltanto la definizione dei «criteri generali» che debbono poi essere seguiti dalle Regioni al momento di stabilire la misura dei canoni (cfr. la giurisprudenza della Corte secondo cui la tutela della concorrenza è materia trasversale, che si interseca con qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale, ma «nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi» cui è preposta; cfr. per tutti sent. n. 452/2007 e n. 272/2004).

Alla luce dell'evoluzione del quadro normativo e della richiamata giurisprudenza costituzionale, pertanto, si deve precisare che la determinazione e quantificazione dei canoni idroelettrici è riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», salvo che per la definizione dei «criteri generali» per la determinazione dei loro «valori massimi», ascrivibile invece alla materia «tutela della concorrenza».

La determinazione, da parte delle Regioni, della misura dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico è dunque condizionata, secondo la normativa vigente, dai «criteri generali» che devono essere dettati dal decreto ministeriale, da adottarsi peraltro d'intesa con le Regioni.

Quest'ultimo, difatti, «[fa] corpo con la disposizione legislativa» che ad esso rinvia, completando il principio in quella contenuto (sentenza n. 11 del 2014). Tale d.m. non risulta, a oggi, ancora essere stato adottato.

Con la conseguenza che ad avviso del giudice delle leggi questa circostanza non può portare a considerare paralizzata la competenza regionale alla determinazione della misura dei canoni idroelettrici, sul presupposto che altrimenti le Regioni disporrebbero in violazione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza».

Da un lato, infatti, se è vero che il d.m. integra la normativa legislativa, in sua assenza la disposizione che ad esso rinvia non è ancora pienamente operante ed efficace; dall'altro, in mancanza del d.m., «il contrasto è solo ipotetico, ben potendo la normativa statale prevedere modalità del tutto compatibili» con quelle della normativa regionale (sent. n. 298/2013). In attesa che sia adottato il d.m., pertanto, le Regioni possono continuare a determinare i canoni idroelettrici nel rispetto dei principî fondamentali statali nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

A questo proposito la Corte sottolinea che la propria giurisprudenza ha già escluso che sia qualificabile come principio fondamentale «il criterio di determinazione del canone in base ad un importo fisso e non progressivo» (sent. n. 64/2014; analogamente anche Corte di cassazione, sezioni unite civili, sent. 30 giugno 2009, n. 15234) ed ha invece rilevato come «l'unico principio fondamentale della materia [sia] quello della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava» (sent.n. 85/2014; nello stesso senso anche Corte di cassazione, sezioni unite civili, sent. 11 luglio 2011, n. 15144 e n. 15234 del 2009 già citata).

Lo stesso art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 prevede espressamente, in linea di continuità coi principî fondamentali ora richiamati, che la determinazione dei canoni da parte delle Regioni deve essere effettuata «secondo principî di economicità e ragionevolezza», i quali, pertanto,

già prima della definizione con d.m. dei «criteri generali», devono essere rispettati quando viene fissata la misura dei canoni idroelettrici.

Infine la Corte precisa che, se le Regioni possono, in assenza del d.m., determinare la misura dei canoni idroelettrici nel rispetto dei principi fondamentali statali, esse hanno però l'onere – nel rispetto del principio di leale collaborazione cui peraltro è ispirato l'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83/2012 – di adeguarsi ai «criteri generali» una volta che essi siano stati stabiliti dal d.m., come peraltro pianamente riconosce la stessa Regione Piemonte nell'atto di costituzione.

Ciò posto, ai fini della risoluzione della questione di legittimità, la Corte rileva che il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 7 soltanto sotto il profilo dell'invasione della competenza statale in materia di «tutela della concorrenza». Conseguentemente, è indispensabile verificare se con la disposizione censurata la Regione Piemonte ha provveduto esclusivamente a quantificare i canoni idroelettrici – nell'ambito della propria competenza nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» – o se, invece, ha definito i «criteri generali» per la determinazione dei loro «valori massimi» – invadendo in tal modo la competenza esclusiva statale nella materia «tutela della concorrenza».

In altri termini, si deve procedere all'individuazione dell'ambito materiale nel quale va ascritta la disposizione censurata «tenendo conto della ratio, della finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina» (così, da ultimo, la sent. n. 245/2015).

Secondo la Corte l'art. 7 deve essere ricondotto alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in quanto con la sua adozione la Regione non ha dettato «criteri generali» per la determinazione dei canoni idroelettrici, che dovranno essere posti dal d.m. di cui all'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, ma ha soltanto provveduto a stabilire la misura dei canoni idroelettrici di cui alla disposizione impugnata. Con la conseguente dichiarazione di infondatezza della questione di legittimità costituzionale proposta.

Energia - Determinazione della misura del canone di concessione per l'uso di acqua pubblica a fini energetici e di riqualificazione dell'energia. - Legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2014, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e tributaria), art. 7. - (T-160158) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.28 del 13-7-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2014, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e tributaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 27 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 9 marzo 2015 ed iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 3 maggio 2016 il Giudice relatore Franco Modugno;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2014, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e tributaria), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

La disposizione regionale censurata – che stabilisce la misura del canone annuo per l'uso di acqua pubblica a fini energetici e di riqualificazione dell'energia, misura diversificata all'interno dell'utilizzazione idroelettrica in modo decrescente in proporzione alla potenza media di concessione – avrebbe invaso, secondo il ricorrente, la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza».

Osserva infatti l'Avvocatura generale dello Stato che l'art. 37, comma 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, ha previsto che «con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, secondo principi di economicità e ragionevolezza, da parte delle regioni, di valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico».

La determinazione dei predetti canoni sarebbe stata, pertanto, attratta nell'ambito di tale disciplina, espressione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza».

2.– Per un compiuto inquadramento della proposta questione di legittimità, è necessario ripercorrere l'evoluzione normativa in materia di derivazioni di acqua a scopo idroelettrico, con particolare riferimento alla disciplina concernente la determinazione dei canoni.

2.1.– L'art. 6 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici), tanto nel testo originario quanto in quello oggi vigente a seguito della sostituzione operata dall'art. 1 del decreto legislativo 12 luglio 1993, n. 275 (Riordino in materia di concessione di acque pubbliche), stabilisce che le utenze di acqua pubblica hanno per oggetto grandi e piccole derivazioni e precisa, per quel che maggiormente rileva ai fini del presente giudizio, che sono grandi derivazioni quelle che per produzione di forza motrice eccedono la potenza nominale media annua di kilowatt 3000 e che per costituzione di scorte idriche a fini di sollevamento a scopo di riqualificazione di energia superano i 100 litri al minuto secondo.

L'art. 35 del medesimo testo unico stabilisce che le utenze di acqua pubblica sono sottoposte al pagamento di un canone annuo, ancorato, per quel che qui rileva, a ogni kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta.

L'art. 18 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche), ha stabilito che i canoni relativi alle utenze di acqua pubblica costituiscono il corrispettivo per gli usi delle acque prelevate e ne ha fissato l'importo in relazione ai diversi usi. Per quel che concerne le concessioni di derivazione ad uso idroelettrico, ha determinato il canone, per ogni kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta, in lire 20.467.

2.2.– Con il 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), è stata conferita alle regioni competenti per territorio l'intera gestione del demanio idrico (art. 86), specificando che detta gestione comprende, tra le altre, le funzioni amministrative relative alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi (art. 88).

Nel conferire tali funzioni, il citato decreto ha peraltro fatto temporaneamente salva la competenza dello Stato in materia di grandi derivazioni, prevedendo che, fino all'entrata in vigore delle norme di recepimento della direttiva 19 dicembre 1996, n. 96/92/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), le concessioni sono rilasciate dallo Stato d'intesa con la Regione interessata ovvero, in caso di mancata intesa nel termine di sessanta giorni, dal Ministro dell'industria, del commercio e

dell'artigianato (art. 29, comma 3). Successivamente, con il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), è stata data attuazione a tale direttiva e si è pertanto realizzata la condizione cui la sopracitata disposizione subordinava il trasferimento delle competenze alle Regioni.

L'art. 12, comma 11, di questo stesso d.lgs. n. 79 del 1999 prevedeva, inoltre, che con altro decreto legislativo sarebbero state stabilite le modalità per la fissazione dei canoni demaniali di concessione.

Infine, con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione è stata attribuita alle Regioni ordinarie, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, la competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

2.3.– In seguito, con l'art. 154, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), si è disposto che «[a]l fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, da parte delle regioni, dei canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica». Con lo stesso decreto legislativo si è proceduto, nell'art. 175, all'abrogazione della citata legge n. 36 del 1994.

Infine, è intervenuto il già menzionato art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, con il quale, secondo il ricorrente, la disposizione censurata nel presente giudizio non sarebbe in linea, violando in tal modo l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.– Tanto premesso, la questione di legittimità dell'art. 7 della legge della Regione Piemonte n. 22 del 2014 non è fondata.

3.1. – La giurisprudenza di questa Corte ha espressamente ricondotto la quantificazione della misura dei canoni idroelettrici, ambito ben diverso da quello afferente al servizio idrico integrato (sentenza n. 85 del 2014), alla competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 85 e 64 del 2014), così come aveva già ascritto al medesimo ambito di competenza la disciplina inerente alle concessioni di grandi derivazioni d'acqua per uso idroelettrico (sentenze n. 205 del 2011 e n. 1 del 2008).

Il Presidente del Consiglio dei ministri, come si è visto, assume che, con l'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, la disciplina della determinazione dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico sia stata attratta nell'ambito della materia «tutela della concorrenza», come sarebbe stato anche riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 28 del 2014.

Il ricorso statale muove, tuttavia, da una affermazione erronea, che tradisce il senso della disposizione evocata quale parametro interposto. Ne consegue l'infondatezza della questione (sentenze n. 182 del 2011 e n. 365 del 2006).

Con detta disposizione, infatti, lo Stato è bensì intervenuto in tema di canoni delle concessioni ad uso idroelettrico, ma al solo fine di demandare a un successivo decreto ministeriale, da adottarsi d'intesa con le Regioni, esclusivamente la definizione dei «criteri generali» per la determinazione dei «valori massimi» dei suddetti canoni, che deve essere operata, però, dalle Regioni medesime.

In altri termini, è ribadita espressamente la competenza regionale – già prevista dalla normativa statale pregressa (si veda, specialmente, l'art. 88 del d.lgs. n. 112 del 1998) – alla determinazione dei canoni, precisando soltanto che essa deve avvenire nel rispetto dei «criteri generali» stabiliti dal decreto ministeriale.

È in relazione a questo contenuto normativo dell'art. 37, comma 7, che si è pronunciata questa Corte con la sentenza n. 28 del 2014.

Pertanto, se è vero che in quella occasione, nel dichiarare non fondati due ricorsi delle Province autonome di Trento e di Bolzano avverso diversi commi del citato art. 37, tra cui quello

rilevante nel presente giudizio, si è affermato che tali disposizioni «rientrano nella materia “tutela della concorrenza”», è del tutto evidente che la riconduzione alla competenza esclusiva statale vale unicamente per la disciplina ivi dettata: ovvero, per la definizione dei «criteri generali» cui devono attenersi le Regioni nella determinazione dei «valori massimi» dei canoni.

Altrimenti detto, è ascrivibile alla tutela della concorrenza non l'intera disciplina della determinazione dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico – come invece afferma lo Stato nel proprio ricorso – ma soltanto la definizione dei «criteri generali» che debbono poi essere seguiti dalle Regioni al momento di stabilire la misura dei canoni: il che, d'altra parte, è in linea con la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui la natura di materia trasversale della tutela della concorrenza fa sì che essa possa intersecare qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale, ma «nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi» cui è preposta (sentenze n. 452 del 2007 e n. 272 del 2004).

Alla luce dell'evoluzione del quadro normativo e della richiamata giurisprudenza costituzionale, pertanto, si deve precisare che la determinazione e quantificazione dei canoni idroelettrici è riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», salvo che per la definizione dei «criteri generali» per la determinazione dei loro «valori massimi», ascrivibile invece alla materia «tutela della concorrenza».

3.2.– La determinazione, da parte delle Regioni, della misura dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico è dunque condizionata, secondo la normativa vigente, dai «criteri generali» che devono essere dettati dal decreto ministeriale, da adottarsi peraltro d'intesa con le Regioni. Quest'ultimo, difatti, «[fa] corpo con la disposizione legislativa» che ad esso rinvia, completando il principio in quella contenuto (sentenza n. 11 del 2014).

Il citato d.m. non risulta, a oggi, ancora essere stato adottato.

Questa circostanza non può portare a considerare paralizzata la competenza regionale alla determinazione della misura dei canoni idroelettrici, sul presupposto che altrimenti le Regioni disporrebbero in violazione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza».

Da un lato, infatti, se è vero che il d.m. integra la normativa legislativa, in sua assenza la disposizione che ad esso rinvia non è ancora pienamente operante ed efficace; dall'altro, in mancanza del d.m., «il contrasto è solo ipotetico, ben potendo la normativa statale prevedere modalità del tutto compatibili» con quelle della normativa regionale (sentenza n. 298 del 2013).

In attesa che sia adottato il d.m., pertanto, le Regioni possono continuare a determinare i canoni idroelettrici nel rispetto dei principî fondamentali statali nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Sotto tale aspetto, la giurisprudenza di questa Corte ha già escluso che sia qualificabile come principio fondamentale «il criterio di determinazione del canone in base ad un importo fisso e non progressivo» (sentenza n. 64 del 2014; analogamente anche Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 30 giugno 2009, n. 15234) ed ha invece rilevato come «l'unico principio fondamentale della materia [sia] quello della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava» (sentenza n. 85 del 2014; nello stesso senso anche Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 11 luglio 2011, n. 15144 e n. 15234 del 2009 già citata).

Lo stesso art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 prevede espressamente, in linea di continuità coi principî fondamentali ora richiamati, che la determinazione dei canoni da parte delle Regioni deve essere effettuata «secondo principi di economicità e ragionevolezza», i quali, pertanto, già prima della definizione con d.m. dei «criteri generali», devono essere rispettati quando viene fissata la misura dei canoni idroelettrici.

Va, infine, soltanto precisato che, se le Regioni possono, in assenza del d.m., determinare la misura dei canoni idroelettrici nel rispetto dei principî fondamentali statali, esse hanno però l'onere – nel rispetto del principio di leale collaborazione cui peraltro è ispirato l'art. 37, comma 7, del d.l.

n. 83 del 2012 – di adeguarsi ai «criteri generali» una volta che essi siano stati stabiliti dal d.m., come peraltro pianamente riconosce la stessa Regione Piemonte nell'atto di costituzione.

4.– Ciò posto, ai fini della risoluzione della presente questione di legittimità, giova innanzitutto rammentare che il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 7 della legge della Regione Piemonte n. 22 del 2014 soltanto sotto il profilo dell'invasione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza».

Conseguentemente, è indispensabile verificare, in considerazione di quanto si è detto sinora, se con la disposizione censurata la Regione Piemonte ha provveduto esclusivamente a quantificare i canoni idroelettrici – nell'ambito della propria competenza nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» – o se, invece, ha definito i «criteri generali» per la determinazione dei loro «valori massimi» – invadendo in tal modo la competenza esclusiva statale nella materia «tutela della concorrenza».

In altri termini, si deve procedere, nel rispetto del costante orientamento di questa Corte, all'individuazione dell'ambito materiale nel quale va ascritta la disposizione censurata «tenendo conto della ratio, della finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina» (così, da ultimo, la sentenza n. 245 del 2015).

Ebbene, l'art. 7 della legge della Regione Piemonte n. 22 del 2014 è riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Con la sua adozione, difatti, la Regione Piemonte non ha affatto dettato «criteri generali» per la determinazione dei canoni idroelettrici, che dovranno essere posti dal d.m. di cui all'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, bensì ha soltanto provveduto a stabilire la misura dei canoni idroelettrici di cui alla disposizione impugnata.

Quest'ultima, infatti, si limita a determinare, a decorrere dal 1° gennaio 2015 e fino all'adozione di un nuovo regolamento della Giunta regionale in materia, l'importo unitario del canone annuo per l'uso di acqua pubblica relativo all'uso energetico e di riqualificazione dell'energia.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità dell'art. 7 della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2014, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e tributaria), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 maggio 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Franco MODUGNO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2016.

Sentenza: 4 maggio 2016, n. 159

Materia: Comuni, Province e Città metropolitane

Parametri invocati: artt. 3, 5, 35, 81, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché dell'art. 5, comma 1, lettera e), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) e 9, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regioni Campania, Lombardia, Puglia e Veneto

Oggetto: art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015)

Esito:

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015) in riferimento agli artt. 3 e 35 della COst.;

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 81, sesto comma, Cost., 5, comma 1, lettera e), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e 9, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione);

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge n. 190 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Le Regioni Campania, Lombardia, Puglia e Veneto dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015) per violazione degli artt. 3, 5, 35, 81, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché dell'art. 5, comma 1, lettera e), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) e 9, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

Il comma 421 dispone che la dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni a statuto ordinario, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge medesima, è ridotta in misura pari al 30 e al 50 per cento della spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge.

Il comma 422 prevede che, tenuto conto del riordino delle funzioni di cui alla legge n. 56 del 2014, viene individuato – secondo modalità e criteri definiti nell'ambito delle procedure e degli

osservatori previsti dall'accordo tra il Governo e le Regioni, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, ai sensi dell'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014, concernente l'individuazione delle funzioni di cui al comma 89 dello stesso articolo, oggetto del riordino e delle relative competenze – il personale che rimane assegnato a Città metropolitane e Province e quello da destinare alle procedure di mobilità.

Il comma 423 stabilisce che, nel contesto delle procedure e degli osservatori di cui all'accordo previsto dall'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014, sono determinati i piani di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale delle Città metropolitane e delle Province e sono, altresì, definite le procedure di mobilità del personale interessato, i cui criteri sono fissati con il decreto di cui all'art. 30, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), disponendo, altresì, che il personale destinatario delle procedure di mobilità è prioritariamente ricollocato presso le Regioni e gli enti locali e in via subordinata, con le modalità di cui al comma 425, presso le amministrazioni dello Stato.

Il comma 427 statuisce che, nelle more della conclusione delle procedure di mobilità di cui ai commi da 421 a 428, il relativo personale rimane in servizio presso le Città metropolitane e le Province, con possibilità di avvalimento da parte delle Regioni e degli enti locali attraverso apposite convenzioni che tengano conto del riordino delle funzioni e con oneri a carico dell'ente utilizzatore e che, a conclusione del processo di ricollocazione di cui ai commi da 421 a 425, le Regioni e i Comuni, in caso di delega o di altre forme, anche convenzionali, di affidamento di funzioni alle Città metropolitane e alle Province o ad altri enti locali, dispongono contestualmente l'assegnazione del relativo personale con oneri a carico dell'ente delegante o affidante, previa convenzione con gli enti destinatari.

La Corte affronta le censure per omogeneità delle violazioni prospettate, anche se formalmente le censure vengono riferite a commi diversi.

Per un primo gruppo di censure è messa in discussione direttamente la competenza statale e per converso prospettata la lesione di competenze regionali, viene, inoltre, dedotto che la normativa censurata rientrerebbe nella materia «organizzazione amministrativa degli enti locali», affidata alla competenza legislativa residuale delle Regioni, esulando dall'alveo della lettera p) del secondo comma dell'art. 117 Cost., e, in subordine, che, anche a volerla ricondurre alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», travalicherebbe i limiti propri dei principi fondamentali, essendo priva del carattere della transitorietà e comprendendo precetti di dettaglio, con violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost..

Riguardo a queste censure la Corte ritiene non fondata la questione premettendo che la legge n. 56 del 2014 all'art. 1 disegna il nuovo assetto degli enti territoriali di area vasta nei suoi aspetti funzionali e organizzativi. Si tratta dunque di una riforma che ha una sua organicità, come riconosciuto nella sentenza n. 50 del 2015.

Si è quindi ritenuto che un intervento di tal genere non possa che essere riservato a livello normativo statale e che in particolare vada ricondotto alla competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. e, con specifico riferimento alle Città metropolitane, a quella di cui all'art. 114 Cost.

Non c'è dubbio, dice la Corte, che la disciplina del personale costituisca uno dei passaggi fondamentali della riforma, che se ne occupa espressamente nel comma 92 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014.

E dunque anche la normativa contenuta nei censurati commi 421 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, quale passaggio attuativo della riforma, deve farsi rientrare nella stessa competenza esclusiva dello Stato.

Inoltre si rileva che sebbene sia vero – come rilevato dalle Regioni – che alla normativa in esame non è estranea anche la finalità del coordinamento della finanza pubblica, ciò è implicito nell'impostazione stessa della riforma, in cui l'aspetto finanziario ha svolto fin dall'inizio un ruolo rilevante, ed è particolarmente evidente per le disposizioni in esame volte alla razionalizzazione della spesa riguardante il personale.

Da ciò però non può desumersi che una riforma di questa portata possa essere ricondotta a tale materia e non – come si è visto – a quella di gran lunga prevalente degli «organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

Un secondo gruppo di censure si incentra sulla violazione di parametri diversi che si rifletterebbero sulle competenze regionali, di cui agli artt. 3, 5, 97, 114, 118, 119 e 120 Cost.

Le Regioni sostengono anzitutto l'irragionevolezza della normativa che ha slegato la riduzione del personale dal riordino delle funzioni, modificando il percorso tracciato dalla legge n. 56 del 2014 e definito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014 (Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali), comunque più rispettoso delle esigenze e delle competenze delle Regioni.

A parere delle ricorrenti, i principi di funzionalità ed efficienza impongono che lo spostamento delle risorse umane avvenga solo a seguito della riallocazione delle funzioni, permettendo così di calibrare le prime rispetto alle seconde.

La Corte a questo punto descrive il contesto fattuale e temporale in cui si colloca la normativa censurata e contesta alle Regioni il ritardo con cui hanno emanato le proprie normative rispetto alle scadenze previste.

Di fronte a questa situazione, secondo la Corte, il legislatore statale ha ritenuto necessario intervenire, sia per imprimere una spinta acceleratoria, sia per assicurare l'uniformità dei nuovi assetti istituzionali.

Va anzitutto sottolineato che il legislatore ha scelto di non avvalersi del potere sostitutivo, pure previsto dal comma 95 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, optando per una soluzione meno invasiva e limitandosi a porre dei "paletti" indiretti alla nuova aggregazione delle funzioni, attraverso la distribuzione del personale e della relativa spesa.

Ciò indubbiamente ha comportato la riduzione della sfera decisionale delle Regioni rispetto alla disciplina contenuta nella legge n. 56 del 2014 e nel d.P.C.m. 26 settembre 2014.

Tuttavia il potere di intervento delle Regioni sulla individuazione delle funzioni non fondamentali e sulla loro allocazione è salvaguardato grazie al disposto del comma 427 dell'art. 1 della legge censurata, secondo il quale, a conclusione del processo di ridistribuzione del personale, le stesse Regioni potranno affidare le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, disponendo contestualmente l'assegnazione del relativo personale.

In tal modo è garantita la possibilità di assegnare le funzioni alla sede istituzionale che si ritiene più opportuna, sia pure assumendosi l'onere finanziario del personale necessario al loro esercizio.

Altro profilo di irragionevolezza viene dedotto dalle ricorrenti in relazione al rischio, che la nuova disciplina comporterebbe, di non corrispondenza tra funzioni e risorse.

Senonché va ricordato che la legge n. 56 del 2014 aveva già direttamente effettuato l'individuazione delle funzioni fondamentali delle Province e di quelle delle Città metropolitane.

È dunque, anche sulla base di tale operazione che si è proceduto a quantificare le risorse umane e materiali necessarie per il loro esercizio.

Ciò porta ad escludere che vi sia stata, come lamentato dalle Regioni, una riduzione del personale aprioristica e quindi di per sé irragionevole in quanto del tutto slegata dalla valutazione delle funzioni.

In relazione, invece, all'assunto che il taglio del personale renderebbe impossibile lo svolgimento delle stesse funzioni fondamentali, la Consulta dice che si tratta di una mera affermazione non supportata da alcun dato circa l'entità del personale addetto alle funzioni fondamentali.

Si basa sulle stesse considerazioni la ulteriore censura di violazione dell'art. 118 Cost., secondo cui le Regioni sarebbero costrette a tradire i principi di sussidiarietà e adeguatezza nella riallocazione delle funzioni non fondamentali, perché condizionate dalla dotazione organica che la disciplina impugnata ha cristallizzato.

La tesi tocca implicitamente la ragione di fondo della controversia, poiché l'intervento dello Stato è proprio finalizzato ad evitare che l'utilizzo "ampio" di questi principi porti a conservare in capo agli enti intermedi gran parte delle funzioni non fondamentali: ciò, infatti, sarebbe contraddittorio rispetto alla prospettiva in cui si muove il legislatore statale, che è quella della soppressione delle Province o del loro ridimensionamento.

Anzi, si aggiunge, «*il legislatore si è anche preoccupato di prevedere un apposito meccanismo, nel citato comma 427, che permette l'allocazione in capo alle Province e alle Città metropolitane delle funzioni non fondamentali in attuazione del principio di sussidiarietà e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost., sia pure imponendo l'assunzione da parte delle Regioni dei relativi oneri finanziari, a garanzia di un utilizzo del potere nei casi di stretta ed effettiva necessità*».

È anche non fondata l'ulteriore censura secondo cui sarebbe irragionevolmente discriminatoria la riduzione in modo indifferenziato della dotazione organica per tutti gli enti coinvolti, e quindi senza tener conto delle diverse realtà territoriali, poiché la portata della riforma e la necessità di una disciplina uniforme rendono evidente l'impossibilità di tener conto di presunte specificità territoriali.

Quanto, poi, alla violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., evocato sotto il profilo del rischio di assorbimento di personale non qualificato, non va dimenticato che l'art. 4 del D.P.C.M. 26 settembre 2014 prevede che le amministrazioni interessate al riordino individuino il personale attenendosi, tra l'altro, al criterio dello svolgimento, in via prevalente, di compiti correlati alle funzioni oggetto di trasferimento.

Rimangono al vaglio della Consulta, infine, alcune censure autonome, anch'esse dichiarate non fondate.

Non fondata per erroneità del presupposto interpretativo è la censura secondo cui il comma 427 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, disponendo che anche i Comuni possono «delegare» o «affidare» funzioni amministrative alle Città metropolitane e alle Province, si porrebbe in contrasto con l'art. 118, secondo comma, Cost., che riserva alla legge tale potere.

In realtà, nulla del genere afferma la norma censurata, la quale si limita a disciplinare le modalità di assegnazione del relativo personale e, quindi, nulla lascia intendere che eventuali iniziative dei Comuni in tal senso non presuppongano l'espressa previsione da parte del legislatore regionale.

Infine non è fondata la censura promossa nell'eventualità che si interpreti la normativa impugnata come riguardante esclusivamente il personale adibito alle funzioni fondamentali: così letta, essa risulterebbe in contrasto con gli artt. 3, 97, 114, 117 e 118 Cost.

Pur potendo, per costante giurisprudenza della Corte, trovare ingresso, nel giudizio in via principale, questioni promosse "in via cautelativa ed ipotetica" sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili (sentenze n. 159 del 2015, n. 298 del 2012, n. 294 del 2005, n. 412 del 2004 e n. 228 del 2003), l'interpretazione offerta dalla ricorrente non è corretta, in quanto la riduzione disposta dalla normativa censurata riguarda il personale nel suo complesso, senza alcun riferimento o limitazione in base alle funzioni cui esso è adibito.

Province e Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario - Riduzione della dotazione organica a partire dal 1° gennaio 2015 - Piani di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale - Definizione, in tale contesto, delle procedure di mobilità del personale interessato - Disciplina della permanenza in servizio, dell'avvalimento e della ricollocazione di detto personale nelle more della conclusione delle procedure di mobilità. - Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, commi 421, 422, 423 e 427. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.28 del 13-7-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promossi dalle Regioni Campania, Lombardia, Puglia e Veneto, con ricorsi notificati il 27 febbraio-4 marzo 2015, il 26 febbraio-3 marzo 2015, il 27 febbraio-5 marzo 2015 e il 27 febbraio 2015, depositati in cancelleria il 4, il 5, il 6 ed il 9 marzo 2015 e rispettivamente iscritti ai nn. 32, 33, 38 e 42 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 maggio 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania, Marcello Cecchetti per la Regione Puglia, Francesco Saverio Marini per la Regione Lombardia, Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Le Regioni Campania, Lombardia, Puglia e Veneto dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015) per violazione degli artt. 3, 5, 35, 81, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché dell'art. 5, comma 1, lettera e), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) e 9, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

Il comma 421 dispone che la dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni a statuto ordinario, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge medesima, è ridotta in misura pari al 30 e al 50 per cento della spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge.

Il comma 422 prevede che, tenuto conto del riordino delle funzioni di cui alla legge n. 56 del 2014, viene individuato – secondo modalità e criteri definiti nell'ambito delle procedure e degli osservatori previsti dall'accordo tra il Governo e le Regioni, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, ai sensi dell'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014, concernente l'individuazione delle funzioni di cui al comma 89 dello stesso articolo, oggetto del riordino e delle relative competenze – il personale che rimane assegnato a Città metropolitane e Province e quello da destinare alle procedure di mobilità.

Il comma 423 stabilisce che, nel contesto delle procedure e degli osservatori di cui all'accordo previsto dall'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014, sono determinati i piani di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale delle Città metropolitane e delle Province e sono, altresì, definite le procedure di mobilità del personale interessato, i cui criteri sono fissati con il decreto di cui all'art. 30, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), disponendo, altresì, che il personale destinatario delle procedure di mobilità è prioritariamente

ricollocato presso le Regioni e gli enti locali e in via subordinata, con le modalità di cui al comma 425, presso le amministrazioni dello Stato.

Il comma 427 statuisce che, nelle more della conclusione delle procedure di mobilità di cui ai commi da 421 a 428, il relativo personale rimane in servizio presso le Città metropolitane e le Province, con possibilità di avvalimento da parte delle Regioni e degli enti locali attraverso apposite convenzioni che tengano conto del riordino delle funzioni e con oneri a carico dell'ente utilizzatore e che, a conclusione del processo di ricollocazione di cui ai commi da 421 a 425, le Regioni e i Comuni, in caso di delega o di altre forme, anche convenzionali, di affidamento di funzioni alle Città metropolitane e alle Province o ad altri enti locali, dispongono contestualmente l'assegnazione del relativo personale con oneri a carico dell'ente delegante o affidante, previa convenzione con gli enti destinatari.

2.– I ricorsi, aventi ad oggetto le medesime disposizioni, possono essere riuniti, riservando a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale con essi promossi.

3.– In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità della questione promossa dalla Regione Veneto per violazione degli artt. 3 e 35 Cost.

Deduce la ricorrente che l'art. 1, commi da 421 a 428, della legge n. 190 del 2014 dispone un taglio della dotazione organica che comporterebbe la necessità di collocare in mobilità personale delle Province, anche destinato alle funzioni fondamentali, ammettendo, tra l'altro, la possibilità del mancato riassorbimento di quello in soprannumero.

La censura è priva di motivazione circa la ridondanza delle asserite violazioni sulle competenze ritenute lese e sulle ragioni della lamentata lesione (ex plurimis, da ultimo, sentenze n. 43 e n. 29 del 2016; n. 251, n. 153, n. 89 e n. 13 del 2015).

4.– Inammissibile è anche la questione promossa dalla Regione Puglia, avente ad oggetto il comma 421 della legge n. 190 del 2014, per violazione degli artt. 81, ultimo comma, Cost., 5, comma 1, lettera e), della legge costituzionale n. 1 del 2012, e 9, comma 5, della legge n. 243 del 2012.

A parere della ricorrente, il comma in questione – anche a considerarlo attuativo della legge organica n. 243 del 2012 – sarebbe incostituzionale per contrasto con l'art. 9, comma 5, di quest'ultima, in base al quale la legge ordinaria dello Stato può prevedere «ulteriori obblighi» agli enti territoriali solo «sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali» e «tenendo conto di parametri di virtuosità».

Anche questa censura si presenta del tutto carente di motivazione in ordine alla ridondanza delle asserite violazioni sulle competenze che si presumono violate (da ultimo, sentenze n. 43 e n. 29 del 2016).

Peraltro, nel merito, la questione sarebbe infondata in quanto, in presenza di una riforma globale delle Province e delle Città metropolitane, gli obblighi che ne derivano non sono comparabili con quelli imposti in un quadro di stabilità dell'assetto istituzionale.

5.– Passando all'esame del merito, un primo gruppo di censure, in cui è messa in discussione direttamente la competenza statale e per converso prospettata la lesione di competenze regionali, può essere trattato in modo unitario anche se formalmente le censure vengono riferite a commi diversi, in quanto non tutte le Regioni impugnano tutti i commi sopra ricordati.

6.– Viene dedotto in primo luogo che la normativa censurata rientrerebbe nella materia «organizzazione amministrativa degli enti locali», affidata alla competenza legislativa residuale delle Regioni, esulando dall'alveo della lettera p) del secondo comma dell'art. 117 Cost., e, in subordine, che, anche a volerla ricondurre alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», travalicherebbe i limiti propri dei principi fondamentali, essendo priva del carattere della

transitorietà e comprendendo precetti di dettaglio, con violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost.

6.1.– La prima censura non è fondata.

Va premesso che la legge n. 56 del 2014 all'art. 1 disegna il nuovo assetto degli enti territoriali di area vasta nei suoi aspetti funzionali e organizzativi. Si tratta dunque di una riforma che ha una sua organicità, come riconosciuto nella sentenza n. 50 del 2015 di questa Corte.

Si è quindi ritenuto che un intervento di tal genere non possa che essere riservato a livello normativo statale e che in particolare vada ricondotto alla competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. e, con specifico riferimento alle Città metropolitane, a quella di cui all'art. 114 Cost.

Ebbene, non c'è dubbio che la disciplina del personale costituisca uno dei passaggi fondamentali della riforma, che se ne occupa espressamente nel comma 92 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014.

E dunque anche la normativa contenuta nei censurati commi 421 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, quale passaggio attuativo della riforma, deve farsi rientrare nella stessa competenza esclusiva dello Stato.

6.2.– Quanto alla seconda censura, è vero – come rilevato dalle Regioni – che alla normativa in esame non è estranea anche la finalità del coordinamento della finanza pubblica: ciò è implicito nell'impostazione stessa della riforma, in cui l'aspetto finanziario ha svolto fin dall'inizio un ruolo rilevante, ed è particolarmente evidente per le disposizioni in esame volte alla razionalizzazione della spesa relativa al personale.

Ma da ciò non può desumersi che una riforma di questa portata possa essere ricondotta a tale materia e non – come si è visto – a quella di gran lunga prevalente degli «organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

7.– Può essere trattato unitariamente anche un secondo gruppo di censure con cui si prospetta la violazione di parametri diversi che si rifletterebbero sulle competenze regionali, di cui agli artt. 3, 5, 97, 114, 118, 119 e 120 Cost.

7.1.– Le Regioni sostengono anzitutto l'irragionevolezza della normativa che ha slegato la riduzione del personale dal riordino delle funzioni, modificando il percorso tracciato dalla legge n. 56 del 2014 e definito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014 (Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali), comunque più rispettoso delle esigenze e delle competenze delle Regioni.

In particolare, a parere delle ricorrenti, i principi di funzionalità ed efficienza impongono che lo spostamento delle risorse umane avvenga solo a seguito della riallocazione delle funzioni, permettendo così di calibrare le prime rispetto alle seconde.

7.1.1.– È opportuno ricordare a questo proposito il contesto fattuale e temporale in cui si colloca la normativa censurata.

L'art. 1 della legge n. 56 del 2014, al comma 91, prevedeva che l'individuazione delle funzioni provinciali non fondamentali oggetto di riordino e la loro riallocazione dovesse avvenire entro tre mesi, previo accordo sancito nella Conferenza unificata.

Senonché, tale accordo, stipulato nel settembre del 2014 – e quindi già con ritardo, sia pur limitato, rispetto a quanto previsto dal citato comma 91 – non effettua direttamente gli adempimenti previsti e si limita a rilevare che essi vanno differenziati per Regioni e che occorre quindi demandarne il compimento a successivi atti legislativi regionali, da adottare entro il 31 dicembre 2014.

Le leggi regionali, poi, sono state emanate con tempistiche diverse, ma tutte in ritardo rispetto alla scadenza indicata; inoltre, mentre alcune provvedono compiutamente al riordino delle funzioni, altre ne rimandano l'attuazione concreta a interventi successivi.

In conclusione, alla data di emanazione della normativa censurata, da una parte, il nuovo assetto funzionale era ben lungi dall'essere realizzato e, dall'altra, risultava evidente la molteplicità delle soluzioni previste.

Il legislatore statale ha dunque ritenuto necessario intervenire, sia per imprimere una spinta acceleratoria, sia per assicurare l'uniformità dei nuovi assetti istituzionali.

7.1.2.– Al riguardo, va anzitutto sottolineato che il legislatore ha scelto di non avvalersi del potere sostitutivo, pure previsto dal comma 95 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, optando per una soluzione meno invasiva e limitandosi a porre dei “paletti” indiretti alla nuova aggregazione delle funzioni, attraverso la distribuzione del personale e della relativa spesa.

Ciò indubbiamente ha comportato la riduzione della sfera decisionale delle Regioni rispetto alla disciplina contenuta nella legge n. 56 del 2014 e nel d.P.C.m. 26 settembre 2014, disciplina che peraltro non può certo considerarsi vincolante, come invece sostanzialmente ritengono le ricorrenti.

Tuttavia il potere di intervento delle Regioni sulla individuazione delle funzioni non fondamentali e sulla loro allocazione è salvaguardato grazie al disposto del comma 427 dell'art. 1 della legge censurata, secondo il quale, a conclusione del processo di redistribuzione del personale, le stesse Regioni potranno affidare le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, disponendo contestualmente l'assegnazione del relativo personale.

In tal modo viene garantita la possibilità di assegnare le funzioni alla sede istituzionale che si ritiene più opportuna, sia pure assumendosi l'onere finanziario del personale necessario al loro esercizio.

7.2.– Altro profilo di irragionevolezza viene dedotto dalle ricorrenti in relazione al rischio, che la nuova disciplina comporterebbe, di non corrispondenza tra funzioni e risorse.

7.2.1.– Sennonché va ricordato che la legge n. 56 del 2014 aveva già direttamente effettuato l'individuazione delle funzioni fondamentali delle Province e di quelle delle Città metropolitane.

È dunque, anche sulla base di tale operazione che si è proceduto a quantificare le risorse umane e materiali necessarie per il loro esercizio.

Ciò porta ad escludere che vi sia stata, come lamentato dalle Regioni, una riduzione del personale aprioristica e quindi di per sé irragionevole in quanto del tutto slegata dalla valutazione delle funzioni.

7.3.– Quanto poi all'assunto che il taglio del personale renderebbe impossibile lo svolgimento delle stesse funzioni fondamentali, si tratta di una mera affermazione non supportata da alcun dato, a parte quello isolato della Regione Veneto, circa l'entità del personale addetto alle funzioni fondamentali.

La Regione, peraltro, indica percentuali fino all'80 per cento, senza però, efficacemente argomentare sulla necessità, in concreto, di un tal numero di dipendenti – invero abnorme – per lo svolgimento delle funzioni fondamentali.

7.4.– Si basa sulle stesse considerazioni sin qui ricordate l'ulteriore – inversa – censura di violazione dell'art. 118 Cost., secondo cui le Regioni sarebbero costrette a tradire i principi di sussidiarietà e adeguatezza nella riallocazione delle funzioni non fondamentali, perché condizionate dalla dotazione organica che la disciplina impugnata ha cristallizzato.

7.4.1.– La tesi tocca implicitamente la ragione di fondo della controversia, poiché l'intervento dello Stato è proprio finalizzato ad evitare che l'utilizzo “ampio” di questi principi porti a conservare in

capo agli enti intermedi gran parte – o comunque una porzione notevole – delle funzioni non fondamentali: ciò, infatti, sarebbe contraddittorio rispetto alla prospettiva in cui si muove il legislatore statale, che, come è noto, è quella della soppressione delle Province o quantomeno del loro ridimensionamento.

Ma, come si è già avuto modo di rilevare, il legislatore si è anche preoccupato di prevedere un apposito meccanismo, nel citato comma 427, che permette l’allocazione in capo alle Province e alle Città metropolitane delle funzioni non fondamentali in attuazione del principio di sussidiarietà e adeguatezza di cui all’art. 118 Cost., sia pure imponendo l’assunzione da parte delle Regioni dei relativi oneri finanziari, a garanzia di un utilizzo del potere nei casi di stretta ed effettiva necessità.

7.5.– È anche non fondata l’ulteriore censura secondo cui sarebbe irragionevolmente discriminatoria la riduzione in modo indifferenziato della dotazione organica per tutti gli enti coinvolti, e quindi senza tener conto delle diverse realtà territoriali.

Le considerazioni finora svolte circa la portata della riforma e la necessità di una disciplina uniforme rendono evidente l’impossibilità di tener conto di presunte specificità territoriali; e ciò vale in particolare per la pretesa della Regione Veneto di un trattamento diversificato per le Regioni “virtuose”, per quelle cioè che hanno già “ottimizzato la loro struttura organizzativa”, anche considerando che la disciplina in esame non risponde certo a logiche di premialità, legate invece a situazioni naturalmente contingenti.

7.6.– Quanto, poi, alla violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all’art. 97 Cost., evocato sotto il profilo del rischio di assorbimento di personale non qualificato, non va dimenticato che l’art. 4 del d.P.C.M. 26 settembre 2014 prevede che le amministrazioni interessate al riordino individuino il personale attenendosi, tra l’altro, al criterio dello svolgimento, in via prevalente, di compiti correlati alle funzioni oggetto di trasferimento.

Resta comunque la possibilità che ad un così rilevante riassetto organizzativo-funzionale segua un’adeguata riqualificazione del personale, ma ciò non può costituire ragione di impedimento e tantomeno vizio di legittimità costituzionale.

8.– Rimangono infine alcune censure autonome, anch’esse non fondate.

8.1.– Non fondata per erroneità del presupposto interpretativo è la censura della Regione Campania, secondo cui il comma 427 dell’art. 1 della legge n. 190 del 2014, disponendo che anche i Comuni possono «delegare» o «affidare» funzioni amministrative alle Città metropolitane e alle Province, si porrebbe in contrasto con l’art. 118, secondo comma, Cost., che riserva alla legge tale potere.

In realtà, nulla del genere afferma la norma censurata, la quale si limita a disciplinare le modalità di assegnazione del relativo personale e, quindi, nulla lascia intendere che eventuali iniziative dei Comuni in tal senso non presuppongano l’espressa previsione da parte del legislatore regionale.

8.2.– Anche non fondata è la censura promossa sempre dalla Regione Campania, nell’eventualità che si interpreti la normativa impugnata come riguardante esclusivamente il personale adibito alle funzioni fondamentali: così letta, essa risulterebbe in contrasto con gli artt. 3, 97, 114, 117 e 118 Cost.

Pur potendo, per costante giurisprudenza di questa Corte, trovare ingresso, nel giudizio in via principale, questioni promosse “in via cautelativa ed ipotetica” sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili (sentenze n. 159 del 2015, n. 298 del 2012, n. 294 del 2005, n. 412 del 2004 e n. 228 del 2003), l’interpretazione offerta dalla ricorrente non è corretta, in quanto la riduzione disposta dalla normativa censurata riguarda il personale nel suo complesso, senza alcun riferimento o limitazione in base alle funzioni cui esso è adibito.

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 inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promossa, in riferimento agli artt. 3 e 35 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 81, sesto comma, Cost., 5, comma 1, lettera e), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e 9, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge n. 190 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost., dalle Regioni Campania, Lombardia, Puglia e Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2016.

Sentenza: 17 maggio 2016 n. 160

Materia: servizi pubblici locali, coordinamento finanza pubblica e tutela concorrenza

Parametri invocati: artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 123 della Costituzione, nonché art. 3, comma 2, della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 (Statuto del Veneto)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: diverse disposizioni della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), tra cui l'art. 1, comma 609.

Esito: infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dalla ricorrente

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La Regione Veneto ha impugnato diverse disposizioni della L.190/2014, tra cui l'art. 1, comma 609.

Questa disposizione apporta alcune modifiche all'art. 3-bis del d.l. 138/2011 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della L.148/2011, il quale a sua volta disciplina gli ambiti territoriali e i criteri di organizzazione dello svolgimento dei predetti servizi pubblici locali.

Il comma 1 del citato art. 3-bis prevede che, a tutela della concorrenza e dell'ambiente, le Regioni e le Province autonome organizzino lo svolgimento di questi servizi pubblici locali, in particolare definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi.

La dimensione di ciascun ambito o bacino deve consentire economie di scala e di differenziazione, idonee a massimizzare l'efficienza dei servizi, e normalmente non deve essere inferiore a quella del territorio provinciale.

Peraltro, lo stesso comma 1 consente di stabilire una «dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai sensi dell'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

Il successivo comma 1-bis dell'art. 3-bis, prima delle modifiche in questione, disponeva: «[I]le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo».

Il ricorso si concentra sull'art. 1, comma 609, lettera a), della L.190/2014, nella parte in cui aggiunge, alla fine del comma 1-bis, sopra citato, le seguenti parole: «cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56.

Qualora gli enti locali non aderiscano ai predetti enti di governo entro il 1° marzo 2015 oppure entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 2 dell'articolo 13 del decreto-legge 30 dicembre 2013, n.

150, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15, il Presidente della regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, i poteri sostitutivi».

La Regione Veneto lamenta due profili di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 609, lettera a), della L.190/2014, in relazione al periodo appena richiamato.

In primo luogo, ritiene che l'obbligo di aderire agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei riguarda tutti gli enti locali, compresi quelli non elencati nell'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, che si riferisce solo a «Comuni, Province e Città metropolitane». Pertanto la disposizione impugnata non potrebbe basarsi sulla competenza legislativa statale prevista da questa disposizione costituzionale.

Si verificherebbe, perciò, un'ingiustificata invasione delle competenze legislative regionali e, soprattutto, delle competenze residuali in materia di servizi pubblici locali, nell'esercizio delle quali la Regione ricorrente ha individuato, come strumento organizzativo per la cooperazione tra gli enti locali, la convenzione.

La Regione ritiene che tale strumento sia più flessibile, economico e rispettoso dell'autonomia degli enti locali rispetto alla partecipazione obbligatoria, disposta dalla norma impugnata, agli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali e omogenei.

Il ricorso proposto denuncia pertanto non solo la violazione dei principi di ragionevolezza, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118, primo comma, Cost., nonché dell'art. 3, comma 2, del proprio Statuto, a norma del quale «[l]a Regione riconosce, promuove e garantisce l'autonomia degli enti locali nelle sue diverse manifestazioni» – in riferimento all'art. 123 Cost.

La ricorrente esclude inoltre che l'obbligo previsto dalla disposizione impugnata costituisca un principio di coordinamento finanziario e ritiene che la competenza statale per la tutela della concorrenza non sia pertinente, potendo i servizi pubblici locali essere gestiti senza ricorrere al mercato.

Inoltre essa osserva che il principio di ragionevolezza sarebbe violato anche sotto un altro profilo, con conseguente lesione della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.: la disposizione censurata fa espressamente salvo l'art. 1, comma 90, della L.56/2014 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) ma nella sostanza lo contraddice, risultando perciò intrinsecamente incongruente, oscura e irragionevole.

Infatti, in estrema sintesi, tale disposizione ha avviato un processo di semplificazione volto a sopprimere enti e agenzie di ambito provinciale o sub-provinciale, aventi funzioni di organizzazione dei servizi di rilevanza economica di competenza comunale o provinciale, in vista dell'attribuzione di tali funzioni alle Province, prevedendo misure premiali per le Regioni che operino in tal senso

Invece, il censurato art. 1, comma 609, lettera a), della l. 190/2014, ad avviso della ricorrente, prevede che le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica siano esercitate (non dalle Province, ma) unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, che la ricorrente qualifica alla stregua di consorzi obbligatori ex lege.

A suo giudizio, dunque, sotto questo profilo, le due disposizioni sarebbero incompatibili.

La Corte, con la sentenza in esame, si pronuncia sul citato art. 1, comma 609, nella parte in cui, alla lettera a), afferma l'obbligo per gli enti locali di partecipare agli enti istituiti o designati per il governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei e, al contempo, conferma quanto previsto all'art. 1, comma 90, della L.56/2014.

A giudizio della Corte, la disposizione censurata trova un duplice fondamento nelle competenze che l'art. 117 Cost. attribuisce allo Stato nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della concorrenza.

La competenza statale a dettare principi fondamentali per il «coordinamento della finanza pubblica», viene in rilievo con particolare riguardo all'eventualità che i servizi in questione siano gestiti senza ricorrere al mercato.

Infatti, l'art. 1, comma 609, della l.190/2014 mira al conseguimento di risultati economici migliori nella gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica e, quindi, a un contenimento della spesa pubblica attraverso sistemi tendenzialmente virtuosi di esercizio delle relative funzioni.

Pertanto, la norma censurata può essere qualificata come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, analogamente a quanto ritenuto dalla Corte in relazione ad altri, sia pure differenti, istituti di cooperazione tra enti locali (sentenze n. 44 e n. 22/2014).

Per quanto concerne invece la competenza statale sulla «tutela della concorrenza», essa viene in rilievo nella misura in cui i servizi pubblici siano esercitati tramite il ricorso al mercato.

Infatti, come la Corte ha spesso affermato (sentenza n. 46/2013), lo Stato è competente a disciplinare il regime dei servizi pubblici locali per gli aspetti che hanno una diretta incidenza sul mercato e sono strettamente funzionali alla gestione unitaria, compresa la disciplina degli ambiti territoriali ottimali e delle relative autorità di governo (sentenze n. 134/2013 e n. 128/2011), soprattutto quando essa sia finalizzata a superare situazioni di frammentazione e a garantire la competitività e l'efficienza dei relativi mercati (sentenza n. 325/2010).

La ricerca della dimensione ottimale dell'ambito territoriale entro il quale erogare il servizio consente di individuare l'estensione geografica che meglio permette di contenere i costi della gestione e favorire così, l'apertura del mercato a nuovi soggetti, incentivando una più ampia partecipazione delle imprese alle gare per l'affidamento del servizio stesso.

La Corte ribadisce che ancora prima delle modifiche introdotte dalla disposizione impugnata, l'art. 3-bis, comma 1-bis, del d.l. 138/2011, convertito dalla l.148/2011, imponeva che le funzioni di organizzazione di questi servizi pubblici fossero esercitate «unicamente» dagli enti di governo istituiti o designati allo scopo.

Pertanto, la disposizione impugnata esplicita, piuttosto che introdurre, un vero e proprio obbligo di partecipazione degli enti locali agli ambiti territoriali ottimali.

La Corte ha escluso la violazione dei principi di cui all'art. 118 Cost. e, in particolare, dell'autonomia amministrativa degli enti locali (cfr. art. 3, comma 2, dello statuto del Veneto) lamentata dalla ricorrente.

A suo giudizio, l'autonomia dei comuni non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali (sentenza n. 286/1997).

Inoltre, con specifico riguardo a norme che prevedono la partecipazione degli enti locali ad autorità d'ambito alle quali sia trasferito l'esercizio di competenze in materia di servizi pubblici, la Corte ha ritenuto che tali norme non ledano l'autonomia amministrativa degli enti locali, in quanto si limitano a razionalizzarne le modalità di esercizio, al fine di superare la frammentazione nella gestione (sentenza n. 246/2009).

Ovviamente dovrà essere garantita agli enti locali uno specifico ruolo nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali o ai relativi processi deliberativi, in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale reputato ottimale (sentenza n. 50/2013).

Le modalità di partecipazione e cooperazione possono essere molteplici, cosicché è da escludere che l'unica compatibile con il rispetto dell'autonomia dell'ente locale sia, come sostenuto dalla ricorrente, la convenzione stipulata senza vincoli di adesione, con durata temporanea e facoltà di recesso.

La Corte ha escluso anche la fondatezza della questione della irragionevolezza e dell'oscurità della disposizione censurata.

A suo giudizio è possibile conciliare le due disposizioni.

Infatti, nulla impedisce alle Regioni, nei casi in cui optino per ambiti o bacini di dimensioni provinciali (o, eccezionalmente, sub-provinciali), di conformarsi a quanto previsto dall'art. 1, comma 90, della l.56/2014, vale a dire di designare come enti di governo, titolari delle relative funzioni di organizzazione, le Province «nel nuovo assetto istituzionale, con tempi, modalità e forme di coordinamento con regioni e comuni, da determinare nell'ambito del processo di riordino

di cui ai commi da 85 a 97 [dello stesso art. 1 della legge n. 56 del 2014], secondo i principi di adeguatezza e sussidiarietà, anche valorizzando, ove possibile, le autonomie funzionali».

Una tale scelta non impedisce alle Regioni di sopprimere, nel contempo, enti e agenzie alle quali sia stato demandato, in precedenza, l'esercizio delle stesse funzioni.

In questi casi, naturalmente, non si porrà alcun problema di adesione dei comuni agli enti di governo designati: più semplicemente, si verificherà un trasferimento delle funzioni, per ragioni di esercizio unitario, presso le Province, attualmente caratterizzate come enti di secondo grado (sentenza n. 50/2015).

Servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica - Obbligo, per gli enti locali, di adesione agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali, istituiti per l'organizzazione dei servizi stessi - Esercizio di poteri sostitutivi da parte del Presidente della Regione in caso di inosservanza. - Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, comma 609, lett. a). - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.28 del 13-7-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 609, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 24-25 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 4 marzo 2015 ed iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 17 maggio 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato Luca Antonini per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, la Regione Veneto ha impugnato diverse disposizioni della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), tra cui l'art. 1, comma 609, oggetto del presente giudizio.

1.1.– Questa disposizione, «[a]l fine di promuovere processi di aggregazione e di rafforzare la gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica», apporta varie modifiche all'art. 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, il quale a sua volta disciplina gli ambiti territoriali e i criteri di organizzazione dello svolgimento dei predetti servizi pubblici locali.

Il comma 1 del citato art. 3-bis (non modificato dal censurato art. 1, comma 609 della legge n. 190 del 2014) prevede che, a tutela della concorrenza e dell'ambiente, le Regioni e le Province autonome organizzino lo svolgimento di questi servizi pubblici locali, in particolare definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei e istituendo o designando gli enti di

governo degli stessi. La dimensione di ciascun ambito o bacino deve consentire economie di scala e di differenziazione, idonee a massimizzare l'efficienza dei servizi, e normalmente non deve essere inferiore a quella del territorio provinciale.

Peraltro, lo stesso comma 1 consente di stabilire una «dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai sensi dell'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

Il successivo comma 1-bis dell'art. 3-bis, prima delle modifiche in questione, disponeva: «[I]e funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo».

Il ricorso si concentra sull'art. 1, comma 609, lettera a), della legge n. 190 del 2014, nella parte in cui aggiunge, alla fine del comma 1-bis, testé riportato, le seguenti parole: «cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56.

Qualora gli enti locali non aderiscano ai predetti enti di governo entro il 1° marzo 2015 oppure entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 2 dell'articolo 13 del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15, il Presidente della regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, i poteri sostitutivi».

1.2.– La Regione Veneto lamenta due profili di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 609, lettera a), della legge n. 190 del 2014, in relazione al periodo appena richiamato.

1.2.1.– In primo luogo, osserva la ricorrente, l'obbligo di aderire agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei riguarderebbe tutti gli enti locali, compresi quelli non elencati nell'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, che si riferisce solo a «Comuni, Province e Città metropolitane», cosicché la disposizione impugnata non potrebbe fondarsi sulla competenza legislativa statale prevista in questa disposizione costituzionale.

Si verificherebbe, perciò, un'ingiustificata invasione delle competenze legislative regionali, e segnatamente delle competenze residuali in materia di servizi pubblici locali, nell'esercizio delle quali la Regione ricorrente ha individuato, come strumento organizzativo per la cooperazione tra gli enti locali, la convenzione.

La Regione argomenta a difesa dello strumento convenzionale, evidenziando che esso è più flessibile, economico e rispettoso dell'autonomia degli enti locali rispetto alla partecipazione obbligatoria agli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali e omogenei, disposta dalla norma impugnata.

Per questo, il ricorso denuncia, altresì, la violazione dei principi di ragionevolezza, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118, primo comma, Cost., nonché dell'art. 3, comma 2, della legge statutaria 17 aprile 2012, n. 1 (Statuto del Veneto) – a norma del quale «[I]a Regione riconosce, promuove e garantisce l'autonomia degli enti locali nelle sue diverse manifestazioni» – in riferimento all'art. 123 Cost.

Alla luce delle considerazioni svolte nel ricorso a sostegno della maggiore economicità della convenzione, la Regione contesta che l'obbligo previsto dalla disposizione impugnata costituisca un principio di coordinamento finanziario; mentre reputa, altresì, che la competenza statale per la tutela della concorrenza non sarebbe pertinente, ben potendo i servizi pubblici locali essere gestiti senza ricorrere al mercato.

1.2.2.– In secondo luogo, la Regione Veneto osserva che il principio di ragionevolezza sarebbe violato anche sotto un altro profilo, con conseguente lesione della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.: ad avviso della ricorrente, la disposizione censurata fa espressamente salvo l'art. 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) ma, nella sostanza, lo contraddice, risultando perciò intrinsecamente incongruente, oscura e irragionevole.

Infatti, il citato art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014 – con disposizioni presentate come «principi fondamentali della materia e principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione» – si occupa dello «specifico caso in cui disposizioni normative statali o regionali di settore riguardanti servizi di rilevanza economica prevedano l'attribuzione di funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o provinciale, ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale»

Con riguardo a questo caso, la disposizione legislativa in esame prescrive (lettera a) che le fonti competenti, statali o regionali, prevedano «la soppressione di tali enti o agenzie e l'attribuzione delle funzioni alle province nel nuovo assetto istituzionale», con tempi, modalità e forme di coordinamento da determinare nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle Province e delle relative dotazioni di beni, risorse e personale, «secondo i principi di adeguatezza e sussidiarietà, anche valorizzando, ove possibile, le autonomie funzionali».

Per le Regioni che, in ossequio alle previsioni sopra richiamate, stabiliscano la soppressione di uno o più enti o agenzie, lo stesso comma 90 (lettera b) prevede poi misure premiali, da definire con un decreto ministeriale.

In sintesi, l'art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014 ha avviato un processo di semplificazione orientato a sopprimere enti e agenzie di ambito provinciale o sub-provinciale, ai quali fossero attribuite funzioni di organizzazione dei servizi di rilevanza economica di competenza comunale o provinciale, in vista dell'attribuzione di tali funzioni alle Province, prevedendo misure premiali per le Regioni che operino in tal senso.

Per contro, il censurato art. 1, comma 609, lettera a), della legge n. 190 del 2014, nella parte richiamata, ad avviso della ricorrente, prevede che le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica siano esercitate (non dalle Province, ma) unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, che la ricorrente qualifica alla stregua di consorzi obbligatori ex lege. Sotto questo profilo, dunque, le due disposizioni sarebbero incompatibili.

2.– Riservata a separate pronunce la decisione sui motivi di ricorso riguardanti altri commi dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, occorre anzitutto precisare che il comma 609 viene qui in rilievo nei limiti dei motivi di ricorso formulati dalla Regione Veneto.

Oggetto del presente giudizio è dunque il citato art. 1, comma 609, nella parte in cui, alla lettera a), afferma l'obbligo per gli enti locali di partecipare agli enti istituiti o designati per il governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei e, al contempo, conferma quanto previsto all'art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014.

3.– Prima di esaminare i motivi di ricorso, occorre sottolineare che le finalità della disposizione censurata risultano – oltre che dal suo stesso tenore testuale («[a]l fine di promuovere processi di aggregazione e di rafforzare la gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica») – dalla relazione illustrativa dell'originario disegno di legge governativo (A.C. n. 2679, XVII Legislatura), dove si spiega che la disposizione si inserisce nel quadro delle previsioni di cui all'art. 23 del decreto-legge n. 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89.

Il citato art. 23 prevedeva che «il Commissario straordinario di cui all'articolo 49-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n.

98, entro il 31 luglio 2014 [predisponesse], anche ai fini di una loro valorizzazione industriale, un programma di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali incluse nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196», individuando tra l'altro misure per la loro liquidazione, trasformazione o fusione, «in funzione delle dimensioni e degli ambiti ottimali per lo svolgimento delle rispettive attività», nonché «per l'efficientamento della loro gestione»; era, altresì, previsto che il programma fosse «reso operativo e vincolante per gli enti locali, anche ai fini di una sua traduzione nel patto di stabilità e crescita interno, nel disegno di legge di stabilità per il 2015».

Il Commissario straordinario per la revisione della spesa ha presentato il «Programma di razionalizzazione delle partecipate locali» il 7 agosto 2014.

Oltre a considerazioni generali sul numero, ritenuto molto elevato, degli organismi partecipativi, con particolare riferimento al settore dei servizi pubblici locali di rilevanza economica il Commissario straordinario ha valutato che l'assetto degli organismi, che operano nei comparti energetico, idrico, dei rifiuti e del trasporto pubblico locale, risulta troppo frammentato e non permette la realizzazione di adeguati programmi di investimento.

Sulla scorta di questa analisi, la disposizione approvata come art. 1, comma 609, della legge n. 190 del 2014, è stata concepita per promuovere processi di aggregazione e rafforzare la gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, attraverso una pluralità di misure coordinate in un tessuto normativo in cui, accanto all'obbligo, per gli enti locali, di partecipare agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, attribuisce anche, ad esempio, agli enti di governo il compito di predisporre la relazione sull'affidamento del servizio (di cui all'art. 34, comma 20, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221), e prevede che le deliberazioni assunte dagli enti di governo sono valide senza necessità di ulteriori deliberazioni da parte degli organi dei singoli enti locali.

4.– Alla luce di queste premesse, è possibile esaminare le questioni sollevate dalla Regione Veneto.

4.1.– La disposizione censurata, nella parte considerata dalla ricorrente, trova un duplice fondamento nelle competenze che l'art. 117 Cost. attribuisce allo Stato, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della concorrenza.

La competenza statale a dettare principi fondamentali per il «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., viene in rilievo con precipuo riguardo all'eventualità che i servizi in questione siano gestiti senza ricorrere al mercato.

Infatti, l'art. 1, comma 609, della legge n. 190 del 2014 mira al conseguimento di risultati economici migliori nella gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica e, quindi, a un contenimento della spesa pubblica attraverso sistemi tendenzialmente virtuosi di esercizio delle relative funzioni.

I dati prodotti dalla ricorrente a sostegno della tesi che la partecipazione obbligatoria degli enti locali agli ambiti territoriali ottimali sia più dispendiosa della soluzione basata sulla convenzione, sono risalenti nel tempo e riguardano un singolo settore, nonché un diverso assetto normativo.

D'altra parte il rischio, paventato dalla Regione Veneto, che alcuni Comuni vogliano sottrarsi alla partecipazione agli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali, è specificamente affrontato dalla disposizione censurata, mediante la previsione di poteri sostitutivi del Presidente della Regione, a proposito dei quali non sono formulate specifiche considerazioni critiche.

Dunque, la norma censurata può qualificarsi come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, analogamente a quanto ritenuto da questa Corte in relazione ad altri, sia pure differenti, istituti di cooperazione tra enti locali (sentenze n. 44 e n. 22 del 2014).

4.2.– Dall’altro lato, viene, altresì, in rilievo la competenza statale sulla «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), nella misura in cui i servizi pubblici siano esercitati tramite il ricorso al mercato.

Infatti, come questa Corte ha già ripetutamente affermato, deve essere riconosciuta allo Stato la competenza a disciplinare il regime dei servizi pubblici locali, per gli aspetti che hanno una diretta incidenza sul mercato e sono strettamente funzionali alla gestione unitaria (sentenza n. 46 del 2013), ivi compresa la disciplina degli ambiti territoriali ottimali e delle relative autorità di governo (sentenze n. 134 del 2013 e n. 128 del 2011), soprattutto quando essa sia finalizzata a superare situazioni di frammentazione e a garantire la competitività e l’efficienza dei relativi mercati (sentenza n. 325 del 2010).

La ricerca della dimensione ottimale dell’ambito territoriale entro il quale erogare il servizio consente di individuare l’estensione geografica che meglio permette di contenere i costi della gestione e favorire, così, l’apertura del mercato a nuovi soggetti, incentivando una più ampia partecipazione delle imprese alle gare per l’affidamento del servizio stesso.

Ben vero che, quando viene in rilievo la tutela della concorrenza, i criteri di proporzionalità e adeguatezza sono essenziali per definire il legittimo ambito di operatività della competenza statale (ex plurimis, sentenza n. 443 del 2007).

Tuttavia, la ricorrente non offre argomenti che inducano a concludere che manchi una relazione ragionevole e proporzionata tra gli interventi attuati e gli obiettivi perseguiti (sentenza n. 14 del 2004).

Le norme in questione rispondono all’obiettivo, chiaramente enucleato nei lavori preparatori, di promuovere processi di aggregazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica e si limitano a potenziare e integrare i preesistenti obblighi connessi all’organizzazione di questi servizi in ambiti territoriali ottimali.

In proposito è opportuno ribadire che, già prima delle modifiche introdotte dalla disposizione impugnata, l’art. 3-bis, comma 1-bis, del d.l. n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, imponeva che le funzioni di organizzazione di questi servizi pubblici fossero esercitate «unicamente» dagli enti di governo istituiti o designati allo scopo.

Sotto questo profilo, la disposizione in giudizio interviene a esplicitare, piuttosto che introdurre, un vero e proprio obbligo di partecipazione degli enti locali agli ambiti territoriali ottimali.

5.– La ricorrente lamenta, altresì, la violazione dei principi di cui all’art. 118 Cost. e, in particolare, dell’autonomia amministrativa degli enti locali, affermata pure dall’art. 3, comma 2, dello statuto del Veneto, adottato ai sensi dell’art. 123 Cost.

La questione non è fondata.

A prescindere da ogni altra considerazione, da tempo la giurisprudenza costituzionale ha chiarito, con riguardo all’autonomia dei Comuni, che essa non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell’autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali (sentenza n. 286 del 1997).

Inoltre, con specifico riguardo a norme che prevedono la partecipazione degli enti locali ad autorità d’ambito alle quali sia trasferito l’esercizio di competenze in materia di servizi pubblici, la Corte ha ritenuto che norme siffatte non ledano l’autonomia amministrativa degli enti locali, in quanto si limitano a razionalizzarne le modalità di esercizio, al fine di superare la frammentazione nella gestione (sentenza n. 246 del 2009).

Naturalmente, ove si opti per l’esercizio delle funzioni mediante organismi associativi, deve essere preservato uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali, o ai relativi processi deliberativi, in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale reputato ottimale (sentenza n. 50 del 2013).

Le modalità di partecipazione e cooperazione possono essere molteplici, cosicché è da escludere che l’unica compatibile con il rispetto dell’autonomia dell’ente locale sia – come sostiene

la ricorrente – la convenzione stipulata senza vincoli di adesione, con durata temporanea e facoltà di recesso.

6.– Non fondata è pure la questione, con cui si lamentano l'irragionevolezza e l'oscurità della disposizione censurata, la quale richiamerebbe quanto previsto dall'art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014, ma allo stesso tempo, nella sostanza, illogicamente lo contraddirebbe.

In linea di principio, possono risultare costituzionalmente illegittime – per irragionevolezza ridondante sulle attribuzioni regionali – norme statali dal significato ambiguo, tali da porre le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, allorché a norme siffatte esse debbano attenersi nell'esercizio delle proprie prerogative di autonomia (si vedano, sia pure in fattispecie eterogenee, le sentenze n. 200 del 2012 e n. 326 del 2010).

Tuttavia, nel caso odierno, benché il coordinamento tra la disposizione censurata e quella da essa richiamata non sia enunciato in termini del tutto univoci, è pur sempre possibile conciliare le due disposizioni, attraverso una lettura sistematica, rispettosa della ratio di entrambe.

Infatti, nulla impedisce alle Regioni, nei casi in cui optino per ambiti o bacini di dimensioni provinciali (o, eccezionalmente, sub-provinciali), di conformarsi a quanto previsto dall'art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014, vale a dire di designare come enti di governo, titolari delle relative funzioni di organizzazione, le Province «nel nuovo assetto istituzionale, con tempi, modalità e forme di coordinamento con regioni e comuni, da determinare nell'ambito del processo di riordino di cui ai commi da 85 a 97 [dello stesso art. 1 della legge n. 56 del 2014], secondo i principi di adeguatezza e sussidiarietà, anche valorizzando, ove possibile, le autonomie funzionali».

Una tale scelta non impedisce alle Regioni di sopprimere, nel contempo, enti e agenzie alle quali sia stato demandato, in precedenza, l'esercizio delle stesse funzioni.

In questi casi, naturalmente, non si porrà alcun problema di adesione dei Comuni agli enti di governo designati: più semplicemente, si verificherà un trasferimento delle funzioni, per ragioni di esercizio unitario, presso le Province, attualmente caratterizzate come enti di secondo grado (sentenza n. 50 del 2015).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 609, lettera a), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 123 della Costituzione, nonché all'art. 3, comma 2, della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 (Statuto del Veneto), dalla Regione Veneto, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 2016.

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

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2016.

Sentenza: 14 giugno 2016, n. 161

Materia: tutela della salute

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 gennaio 2015, n. 1 (Proroga termini e altre disposizioni urgenti)

Esito: infondatezza della questione sollevata

Estensore: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 gennaio 2015, n. 1 (Proroga termini e altre disposizioni urgenti).

La disposizione impugnata proroga sino al 31 dicembre 2015 la possibilità, per le strutture sanitarie non ospedaliere e non ambulatoriali in regime di accreditamento provvisorio, di erogare prestazioni in esecuzione di «Progetti Obiettivo», individuati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta del Ministro della salute, per il perseguimento di obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale, ammessi a finanziamento utilizzando le quote a tal fine vincolate del Fondo sanitario nazionale, ai sensi degli artt. 34 e 34 bis della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica); in attesa della puntuale ridefinizione della normativa regionale di conclusione della fase di accreditamento delle medesime strutture sanitarie, e fermo restando l'obbligo del possesso dei requisiti strutturali ed organizzativi.

La proroga contenuta nella disposizione impugnata violerebbe, ad avviso del ricorrente, l'art.117, terzo comma, Cost. per contrasto coi principi fondamentali in materia di tutela della salute stabiliti dall'art. 1, comma 796, lettera t), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), secondo cui l'accredimento provvisorio delle strutture sanitarie e socio sanitarie, diverse da quelle ospedaliere e ambulatoriali, che consente l'erogazione delle prestazioni, deve cessare entro il 31 ottobre 2014.

In via preliminare, la Consulta riconduce la materia dell'accredimento delle strutture sanitarie, come trattata dalla norma censurata, alla potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Fatta questa premessa, la Corte rammenta come la giurisprudenza costituzionale si sia già espressa in relazione allo specifico ambito dell'accredimento delle strutture sanitarie, affermando che il termine finale previsto dalla legislazione statale, all'art. 1, comma 796, lettera t), della l. 296/2006, per il passaggio dall'accredimento provvisorio a quello definitivo, costituisce principio fondamentale della materia che le Regioni sono tenute a rispettare (fra le varie, sentenze n. 292 e n. 260 del 2012).

Questa stessa giurisprudenza ha tuttavia ribadito *che il rispetto del principio fondamentale menzionato non esclude che possano essere fatte salve quelle situazioni eccezionali che si verificano in ambito regionale, non prevedibili da parte del legislatore statale nella determinazione del termine finale valevole come regola generale in tutto il territorio nazionale, dotate di*

caratteristiche tali da giustificare una legittima e ragionevole deroga in determinate regioni e per particolari strutture.

Tale situazione eccezionale è ravvisabile nel caso di specie.

La norma censurata, infatti, limita la proroga alle sole strutture, non ospedaliere e non ambulatoriali, provvisoriamente accreditate, che erogano prestazioni inserite in «Progetti Obiettivo», per le quali lo Stato – ai sensi degli artt. 34 e 34-bis della l. 662/996 – ha espresso una valutazione di priorità e indispensabilità, in accordo con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Nella specie, si tratta di prestazioni concernenti essenzialmente le cure palliative e l'assistenza domiciliare specialistica a ciò necessaria.

Le prestazioni inserite nei «Progetti Obiettivo» sono sottoposte a un regime speciale stabilito dalla normativa statale summenzionata, incentrato su di uno specifico procedimento di erogazione di fondi e di controllo dei risultati raggiunti.

Le peculiari caratteristiche delle prestazioni legate ai «Progetti Obiettivo» giustificano, alla luce del principio di ragionevolezza, la proroga prevista dal legislatore regionale, purché essa non si estenda indefinitamente nel tempo.

Anche sotto questo profilo la norma censurata rispetta le condizioni di temporaneità stabilite dalla giurisprudenza della Corte, poiché il legislatore regionale ha prorogato di un solo anno e due mesi il termine fissato dal legislatore statale.

E' altresì rilevante che la proroga si possa applicare alle sole unità in possesso dei requisiti strutturali e organizzativi, stabiliti a garanzia del rispetto di livelli essenziali di qualità e sicurezza nell'erogazione della prestazione fornita.

La congiunta presenza di tali caratteristiche – eccezionale imprescindibilità delle prestazioni da garantire, concordata anche con lo Stato, nonché ragionevole delimitazione temporale della proroga, rispetto alla scadenza del termine generale e osservanza dei requisiti strutturali e organizzativi – fa sì che la disposizione regionale impugnata configuri un'ipotesi di legittima deroga al termine finale imposto dal legislatore statale per il passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo delle strutture sanitarie; ed esclude una inammissibile sanatoria di irregolarità e disfunzioni all'interno della Regione.

La questione di legittimità costituzionale sollevata dallo Stato nei confronti dell'art. 8 della l.r. Abruzzo 1/2015 è pertanto infondata.

Sanita' pubblica - Accredimento delle strutture sanitarie - Strutture sanitarie e socio sanitarie diverse da quelle ospedaliere e ambulatoriali - Proroga fino al 31 dicembre 2015 dell'accreditamento provvisorio necessario per erogare le prestazioni di competenza, in esecuzione di "Progetti Obiettivo". - Legge della Regione Abruzzo 8 gennaio 2015, n. 1 (Proroga termini e altre disposizioni urgenti), art. 8. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.28 del 13-7-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 gennaio 2015, n. 1 (Proroga termini e altre disposizioni urgenti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-16 marzo 2015, depositato in cancelleria il 19 marzo 2015 ed iscritto al n. 45 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 14 giugno 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Filippo Bucalo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabio Francesco Franco per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 13-16 marzo 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 gennaio 2015, n. 1 (Proroga termini e altre disposizioni urgenti), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 796, lettera t), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

Il ricorrente osserva che la disposizione impugnata proroga sino al 31 dicembre 2015 la possibilità, per le strutture sanitarie non ospedaliere e non ambulatoriali in regime di accreditamento provvisorio, di erogare prestazioni in esecuzione di «Progetti Obiettivo», individuati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta del Ministro della salute, per il perseguimento di obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale, come tali ammessi a finanziamento utilizzando le quote a tal fine vincolate del Fondo sanitario nazionale, ai sensi degli artt. 34 e 34-bis della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

La proroga contenuta nella disposizione regionale impugnata violerebbe, ad avviso del ricorrente, l'art.117, terzo comma, Cost. per lesione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, stabiliti dall'art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296 del 2006, secondo cui l'accreditamento provvisorio delle strutture sanitarie e socio sanitarie, diverse da quelle ospedaliere e ambulatoriali, che consente l'erogazione delle prestazioni, deve cessare entro il 31 ottobre 2014.

2.– La questione non è fondata.

2.1.– La disposizione regionale censurata detta una norma che attiene alla materia dell'accreditamento delle strutture sanitarie, riconducibile, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (ex multis, sentenze n. 132 del 2013, n. 292 e n. 260 del 2012), alla potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

In relazione allo specifico ambito dell'accreditamento delle strutture sanitarie, la giurisprudenza costituzionale si è già espressa nel senso di ritenere che il termine finale previsto dalla legislazione statale, all'art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296 del 2006, per il passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo, costituisce principio fondamentale della materia che le Regioni sono tenute a rispettare (ex multis, sentenze n. 292 e n. 260 del 2012).

Questa stessa giurisprudenza, però, ha altresì sempre ribadito che il rispetto del principio fondamentale menzionato non esclude che possano essere fatte salve quelle situazioni eccezionali che si verificano in ambito regionale, non prevedibili da parte del legislatore statale nella determinazione del termine finale valevole come regola generale in tutto il territorio nazionale, dotate di caratteristiche tali da giustificare una legittima e ragionevole deroga in determinate regioni e per particolari strutture.

2.2.– Tale situazione eccezionale, che, secondo la giurisprudenza di questa Corte consente di superare il termine generale disposto dal legislatore statale, è ravvisabile nel caso di specie.

L'impugnato art. 8 della legge regionale n. 1 del 2015, infatti, limita la proroga alle sole strutture, non ospedaliere e non ambulatoriali, provvisoriamente accreditate, che erogano

prestazioni inserite in «Progetti Obiettivo», per le quali lo Stato – ai sensi degli artt. 34 e 34-bis della legge n. 662 del 1996 – ha espresso una valutazione di priorità e indispensabilità, in accordo con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Nella specie, si tratta di prestazioni concernenti essenzialmente le cure palliative e l'assistenza domiciliare specialistica a ciò necessaria.

Del resto, le prestazioni inserite nei «Progetti Obiettivo» sono sottoposte a un regime speciale, dettato dal legislatore statale con le disposizioni appena richiamate, che ha disegnato allo scopo uno specifico procedimento di erogazione di fondi e di controllo dei risultati raggiunti.

Le peculiari caratteristiche delle prestazioni legate ai «Progetti Obiettivo» giustificano dunque, alla luce del principio di ragionevolezza, la proroga prevista dal legislatore regionale, purché essa non si estenda indefinitamente nel tempo.

Anche sotto questo profilo la disposizione impugnata rispetta le condizioni di temporaneità stabilite dalla giurisprudenza di questa Corte, posto che il legislatore ha prorogato di un solo anno e due mesi il termine fissato dal legislatore statale.

Né è irrilevante che il legislatore abbia ribadito che la proroga si possa applicare alle sole unità in possesso dei requisiti strutturali e organizzativi, stabiliti a garanzia del rispetto di livelli essenziali di qualità e sicurezza nell'erogazione della prestazione fornita.

La congiunta presenza di tali caratteristiche – eccezionale imprescindibilità delle prestazioni da garantire, concordata anche con lo Stato, nonché ragionevole delimitazione temporale della proroga, rispetto alla scadenza del termine generale e osservanza dei requisiti strutturali e organizzativi – consente di escludere che la disposizione regionale impugnata mascheri una inammissibile sanatoria di irregolarità e disfunzioni all'interno della Regione (sentenza n. 292 del 2012).

Essa configura, invece, un'ipotesi di legittima deroga al termine finale imposto dal legislatore statale per il passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo delle strutture sanitarie, disposta dal legislatore regionale nel rispetto delle condizioni precisate dalla giurisprudenza di questa Corte.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 gennaio 2015, n. 1 (Proroga termini e altre disposizioni urgenti), promossa, in riferimento 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 14 giugno 2016.

Paolo GROSSI, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2016.

Sentenza: 21 giugno 2016, n. 175

Materia: lavoro; collocamento obbligatorio di categorie protette; vittime del dovere, del terrorismo e della criminalità organizzata

Parametri invocati: Articoli 3, 97, 117, comma secondo, lettere l) ed o), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 7, commi 1, 3 e 5, e 8, commi 1 e 3, della legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, della legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12 (Promozione della cultura della legalità, della memoria e dell'impegno), nella parte in cui annovera anche i conviventi *more uxorio* e i genitori tra i beneficiari del collocamento obbligatorio delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere;

2) illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1 e 3, della citata legge regionale, nella parte in cui accorda, ai beneficiari del collocamento obbligatorio delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere, permessi retribuiti per cento ore annue e parifica le ore di assenza, anche ai fini previdenziali, a normali ore di lavoro;

3) non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 5, della citata legge regionale.

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Puglia 12/2015 relativamente agli articoli indicati in epigrafe.

Le norme portate all'attenzione della Corte riguardano taluni benefici riconosciuti alle vittime del terrorismo, del dovere e della criminalità organizzata, nonché ai loro familiari superstiti.

In estrema sintesi, la normativa pugliese estende ai conviventi *more uxorio* ed ai genitori superstiti delle vittime il diritto al collocamento obbligatorio e concede a coloro che di detto diritto sono titolari un monte ore di permessi retribuiti, parificati al normale orario di lavoro, anche ai fini previdenziali.

La Corte, dopo aver ricostruito la disciplina statale vigente in materia, compresa la sua evoluzione storica, riconduce il diritto al collocamento obbligatorio di queste particolari categorie protette all'ambito del diritto civile, in particolare alla partizione del diritto del lavoro, come tale rientrante nella potestà legislativa esclusiva statale.

Lo stesso naturalmente per quanto riguarda la disciplina della concessione di permessi retribuiti, con riflesso anche sulla materia della previdenza sociale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. o), della Costituzione.

I giudici costituzionali riconoscono comunque l'esistenza di uno spazio in termini di competenza legislativa regionale in materia di promozione ed organizzazione del collocamento, in base ad un orientamento tradizionale, fondato sulle risalenti competenze trasferite dallo Stato alla regione relativamente all'ordinamento di quelli che furono gli uffici della massima occupazione.

La tutela del lavoro è poi materia di competenza legislativa concorrente.

In questa ottica, non esorbita, secondo la Corte, dai principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, il disposto dell'articolo 7, commi 1 e 5, della L.r. Puglia 12/2015 che, in conformità alla legge dello Stato, espressamente richiamata, da una parte contempla l'istituto dell'assunzione per chiamata diretta degli appartenenti alle categorie protette di cui si discorre e dall'altra estende l'ambito di applicazione della disciplina agli enti strumentali della Regione, ivi comprese le società a totale partecipazione pubblica.

Rispetto alle disposizioni appena richiamate, viene dunque dichiarata l'infondatezza delle questioni sollevate, ritrovandosi l'istituto dell'assunzione per chiamata diretta anche nell'ordinamento statale e rappresentando l'estensione della disciplina agli enti strumentali della Regione una fedele applicazione della legge statale alla multiforme realtà dell'ordinamento regionale.

Sorte diversa tocca invece alle restanti disposizioni impugnate, le quali vengono dichiarate costituzionalmente illegittime.

La scelta delle categorie di familiari superstiti cui attribuire i benefici di assunzione per chiamata spetta chiaramente al legislatore statale, in ambito di ordinamento civile, come già cennato.

In particolare la legge statale contempla il coniuge, i figli e, in casi residuali, i fratelli e le sorelle.

L'estensione del beneficio al convivente *more uxorio* ed ai genitori si appalesa dunque illegittima per violazione dell'articolo 117, comma secondo, lett. l), della Costituzione.

La concessione di un monte ore annuo di rilevante entità (cento ore) di permessi retribuiti incide del pari sulle competenze statali, sia in materia civile, sia in materia previdenziale (art. 117, comma secondo, lett. o), Cost.).

Fa notare la Corte come tale inopinata previsione normativa non sia in alcun modo ricollegabile alle norme sulla promozione dell'inserimento lavorativo delle categorie protette.

Mafia e criminalità organizzata - Assunzione nei ruoli regionali delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata per chiamata diretta e personale con livello contrattuale e qualifica corrispondenti al titolo di studio posseduto - Individuazione dei beneficiari e dei soggetti obbligati - Riconoscimento del diritto ad assentarsi dal posto di lavoro per un numero massimo di cento ore annue retribuite al fine di partecipare a iniziative pubbliche per la diffusione della cultura della legalità'. - Legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12 (Promozione della cultura della legalità', della memoria e dell'impegno), artt. 7, commi 1, 3 e 5, 8, commi 1 e 3. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 20-7-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, commi 1, 3 e 5, 8, commi 1 e 3, della legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12 (Promozione della cultura della legalità, della memoria e dell'impegno), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-27 maggio 2015, depositato in cancelleria il 28 maggio 2015 ed iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marina Altamura per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1, 3 e 5, e dell'art. 8, commi 1 e 3, della legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12 (Promozione della cultura della legalità, della memoria e dell'impegno), per violazione degli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettere l) e o), della Costituzione.

1.1.– Quanto alle disposizioni dell'art. 7 della legge regionale n. 12 del 2015, il ricorrente prospetta la lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.) e previdenza sociale (art. 117, secondo comma, lettera o), Cost.) e la violazione del principio di eguaglianza e pone in risalto il contrasto con la normativa statale di riferimento, dettata dalla legge 23 novembre 1998, n. 407 (Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata).

1.1.1.– Il ricorrente impugna l'art. 7, comma 1, della legge regionale citata, nella parte in cui sancisce la regola dell'assunzione nei ruoli della Regione per chiamata diretta e personale, discostandosi dalla previsione statale che, per i livelli retributivi dal sesto all'ottavo, individua presupposti più rigorosi (una prova preliminare di idoneità e un limite del 10% delle vacanze dell'organico).

Tale disposizione derogatoria, ad avviso del ricorrente, confliggerebbe anche con il principio del pubblico concorso, consacrato dalla Carta fondamentale come modalità generale di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni (art. 97 Cost.).

1.1.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 7, comma 3, della legge della Regione Puglia n. 12 del 2015, nella parte in cui estende la platea dei beneficiari del collocamento obbligatorio delle vittime del dovere anche ai conviventi more uxorio e ai genitori.

Una tale estensione non troverebbe alcun riscontro nella normativa di principio dettata dalla legge statale.

1.1.3.– Le censure del Presidente del Consiglio dei ministri investono anche l'art. 7, comma 5, della legge regionale citata, che demanda il compito di attuare il collocamento obbligatorio anche agli enti e alle agenzie «istituiti o comunque dipendenti o controllati dalla Regione Puglia», alle «società di capitale dalla stessa interamente partecipate» e alle «aziende e unità sanitarie locali».

Il ricorrente assume che tali enti, contemplati soltanto dalla previsione regionale, esulino dal novero dei soggetti enumerati dalla legge dello Stato, che si indirizza alle pubbliche amministrazioni, così come identificate dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

2.– Le doglianze del ricorrente si appuntano anche contro la speciale disciplina dei permessi, racchiusa nell'art. 8, commi 1 e 3, della legge impugnata.

Il Presidente del Consiglio dei ministri argomenta che la concessione alle vittime del dovere del beneficio di cento ore annue di permessi retribuiti e l'equiparazione delle ore di assenza, anche ai fini previdenziali, a normale tempo di lavoro invadono la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di previdenza sociale (art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost.).

3.– Si deve dare atto, in linea preliminare, che la difesa della Regione Puglia, all'udienza del 21 giugno 2016, ha rinunciato all'eccezione di inammissibilità del ricorso, formulata con riguardo all'impugnazione dell'art. 7 della legge regionale.

La Regione, nel costituirsi in giudizio, aveva evidenziato che la relazione del Ragioniere generale dello Stato non enunciava in maniera esaustiva «tutte le obiezioni rivolte alla legge regionale impugnata», limitandosi a rinviare al «Dipartimento per la funzione pubblica, specificamente competente in materia».

La nota del Dipartimento, tuttavia, non getterebbe luce sulle ragioni dell'impugnazione.

La rinuncia della Regione consente di soprassedere alla disamina di tale questione preliminare, che, nel merito, si rivela comunque infondata.

La documentazione, prodotta con il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, smentisce la violazione del «principio di corrispondenza fra i motivi del rinvio e i motivi del ricorso».

La delibera del Consiglio dei ministri del 18 maggio 2015 è corredata, con riguardo ai dubbi di costituzionalità sull'art. 7, da una diffusa argomentazione, che consente di riscontrare la corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione e il contenuto del ricorso (fra le altre, la sentenza n. 246 del 2013).

4.– L'esame delle censure presuppone la ricognizione della complessa normativa statale, preordinata a tutelare le vittime del terrorismo e delle organizzazioni mafiose.

4.1.– La ratio che ispira la normativa in questione consiste nell'attuare gli inderogabili doveri di solidarietà della comunità statale (art. 2 Cost.) nei confronti di chi, a causa delle azioni di associazioni terroristiche e mafiose, abbia sofferto pregiudizio o abbia sacrificato la vita.

Tale disciplina, successivamente estesa al personale ferito ed ai superstiti del personale ucciso nell'adempimento del dovere a causa di azioni criminose (art. 82, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001»), agli orfani o, in alternativa, al coniuge superstite delle vittime del lavoro (art. 3, comma 123, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008») e ai testimoni di giustizia (art. 7, comma 2-bis, secondo periodo, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante «Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125), ha registrato un'incessante evoluzione.

Per quel che attiene al collocamento obbligatorio, parte qualificante di tali misure di promozione, il legislatore statale, già con l'art. 12 della legge 13 agosto 1980, n. 466 (Speciali elargizioni a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche), aveva riconosciuto, principalmente a beneficio del coniuge superstite e dei figli di chiunque fosse morto o rimasto invalido a causa di azioni terroristiche, il «diritto di assunzione presso le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e le aziende private», a preferenza di altre categorie protette.

L'art. 14 della legge 20 ottobre 1990, n. 302 (Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata) ha individuato i beneficiari nel coniuge superstite, nei figli, nei genitori dei soggetti deceduti o colpiti da invalidità permanente in misura non superiore all'80% della capacità lavorativa in conseguenza di atti di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico.

La normativa introdotta nel 1980 e nel 1990 è stata abrogata dalla legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili).

La legge n. 407 del 1998 ha delineato un diverso assetto del collocamento obbligatorio delle vittime del dovere.

Del diritto all'assunzione sono oggi titolari, purché non vi sia alcuna connessione con gli ambienti delinquenziali, la vittima, rappresentante delle istituzioni o semplice cittadino, che abbia subito un'invalidità permanente a causa dell'evento terroristico o mafioso, nonché il coniuge e i

figli superstiti; in alternativa a questi familiari, possono accedere al beneficio dell'assunzione i fratelli, a patto che siano gli unici superstiti e siano conviventi a carico della vittima.

Il collocamento obbligatorio delle vittime del terrorismo o della criminalità organizzata opera con precedenza assoluta rispetto al collocamento obbligatorio di altre categorie protette e con preferenza a parità di titoli, e prescinde dal fatto che i beneficiari già svolgano un'attività lavorativa.

Il decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 1999, n. 510 (Regolamento recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata) interviene per definirne i dettagli applicativi, con riferimento al rilascio delle certificazioni attestanti lo status di invalido civile o di caduto a causa di atti di terrorismo, di criminalità organizzata o comune.

Il collocamento obbligatorio riguarda anche le pubbliche amministrazioni e, in quest'ambito, ottempera a prescrizioni peculiari, sancite dall'art. 1, comma 2, della legge n. 407 del 1998 e dall'art. 35, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Per il personale di tutte le amministrazioni pubbliche, fino al quinto livello retributivo, le assunzioni obbligatorie avvengono mediante chiamata diretta nominativa.

Per il solo "comparto Ministeri", la norma statale estende le assunzioni per chiamata diretta fino all'ottavo livello retributivo.

Per gli inquadramenti dal sesto all'ottavo livello retributivo, la legge richiede il superamento di una prova di idoneità non comparativa e pone il limite del 10% dell'organico vacante.

La normativa di settore si raccorda a quella generale, dettata dalla legge 12 marzo 1999, n. 68, prima richiamata, vero e proprio snodo nella disciplina del collocamento obbligatorio.

Si deve evidenziare che l'ampia categoria della disabilità consente, nell'impostazione voluta dal legislatore, di superare regimi diversi di tutela e di prescindere dalla causa generatrice del disagio.

Si perfeziona, in tal modo, un sistema integrato di collocamento obbligatorio che, nel consentire una diramazione territoriale di funzioni organizzative, attua la legge statale, seguendo un principio di prossimità nell'erogazione delle misure di tutela.

Il raggio di azione del sostegno legislativo si espande fino a includere in tale tutela le vittime del terrorismo o della criminalità organizzata.

4.2.– Occorre, preliminarmente, individuare l'ambito materiale nel quale ricade la ricordata normativa sul collocamento obbligatorio, alla luce del costante orientamento di questa Corte, che impone di conferire rilievo alla ratio che ispira la disciplina, al suo contenuto precettivo e all'oggetto specifico della regolamentazione adottata (sentenze n. 245 del 2015, punto 3.1. del Considerato in diritto, e n. 140 del 2015, punto 6. del Considerato in diritto).

La disciplina del collocamento obbligatorio delle vittime del terrorismo o della criminalità organizzata deve essere ascritta, in via prevalente, alla materia dell'ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.), di competenza esclusiva dello Stato.

La definizione dei presupposti oggettivi e soggettivi di una normativa speciale, volta a dare concreta attuazione a inderogabili doveri di solidarietà, interferisce, difatti, con la disciplina del rapporto di lavoro, riconducibile a tale materia, e postula un trattamento uniforme su tutto il territorio nazionale.

La pertinenza della disciplina del collocamento obbligatorio delle vittime del terrorismo o della criminalità organizzata alla materia dell'ordinamento civile deve essere ribadita anche per il lavoro alle dipendenze delle Regioni e degli enti locali (sentenza n. 150 del 2015), in séguito alla "privatizzazione", che ha assoggettato tale rapporto alla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati (art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001).

Il collocamento obbligatorio, per altro verso, coinvolge anche competenze delle Regioni, come traspare da un assetto normativo risalente, a partire dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 (Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59), che demandava alle Regioni la titolarità di funzioni e compiti relativi al collocamento e alle politiche attive del lavoro, «nell'ambito di un ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento dello Stato» (art. 1).

A tale ruolo si riallaccia anche il disposto dell'art. 20 della legge n. 68 del 1999, che, in tema di collocamento obbligatorio dei soggetti svantaggiati, conferisce alle Regioni e alle Province autonome il compito di attuare, «nell'ambito delle rispettive competenze», le disposizioni dettate dalla legge statale.

Nel contesto normativo così delineato, si situa l'intervento della Regione Puglia, che si prefigge di allestire «un sistema integrato di interventi per la diffusione della cultura della legalità e della pace» e di promuovere l'impegno «contro ogni forma di criminalità e per il contrasto ad ogni fenomeno di infiltrazione del crimine organizzato nel tessuto sociale ed economico regionale» (art. 1).

L'impegno è strettamente correlato alla scelta di attuare il diritto al collocamento obbligatorio delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere (art. 7, comma 1), attraverso la disciplina censurata con l'odierno ricorso.

5.– Non sono fondate, nei termini di cui si dirà, le censure che vertono sull'art. 7, commi 1 e 5, della legge regionale impugnata.

5.1.– Nel prevedere che l'assunzione dei beneficiari del collocamento obbligatorio delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere avvenga per chiamata diretta e personale, l'art. 7, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 12 del 2015 non lede la potestà legislativa statale in materia di ordinamento civile e non è disarmonico rispetto alle previsioni della legge dello Stato, invocate nel ricorso.

La legge regionale, che manifesta a chiare lettere l'intento di dare attuazione al diritto al collocamento obbligatorio riconosciuto dalla legge statale, prevede la chiamata diretta nei limiti in cui anche la legge statale, richiamata come riferimento normativo ineludibile, lo consente.

In una legge che persegue compiti meramente attuativi della disciplina statale e si colloca, perciò, nell'alveo tracciato dal citato art. 20 della legge n. 68 del 1999, il riferimento alla chiamata diretta, prevista dall'art. 1, comma 2, della legge n. 407 del 1998 e dall'art. 35, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001, concerne le sole ipotesi (livelli retributivi fino al quinto), in cui la normativa statale contempla tale forma di assunzione.

A favore di tale interpretazione sistematica della normativa impugnata militano l'inequivocabile riferimento alla disciplina statale, preordinata a garantire la più efficace attuazione delle misure di sostegno e di inserimento nel lavoro, e l'assenza di elementi che possano avvalorare un'estensione indebita di tale forma di assunzione, derogatoria rispetto alla regola del pubblico concorso.

Tale sarebbe l'ampliamento delle assunzioni dirette nei livelli retributivi superiori al quinto, non contemplato dalla legge statale.

5.2.– Non colgono nel segno i motivi di ricorso, formulati con riguardo all'art. 7, comma 5, della legge regionale impugnata.

Nel disporre che il diritto al collocamento obbligatorio sia attuato «dagli enti e agenzie istituiti o comunque dipendenti o controllati dalla Regione Puglia, dalle società di capitale dalla stessa interamente partecipate nonché dalle aziende e unità sanitarie locali», la normativa regionale impugnata non sconfinava nella competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e non estende arbitrariamente la platea degli obbligati rispetto alle previsioni della legge statale.

Con la disposizione censurata, la Regione intende attuare una normativa dello Stato provvista di valenza generale.

L'enumerazione degli enti, chiamati ad attuare il diritto al collocamento obbligatorio, deve essere letta in una prospettiva sistematica, che ponderi, da un lato, la normativa statale di riferimento, nella parte in cui identifica le amministrazioni pubbliche destinatarie dei precetti del d.lgs. n. 165 del 2001, e, dall'altro lato, le specificità dei soggetti enumerati nella legge regionale.

Quanto alle aziende e alle unità sanitarie locali, è la stessa normativa statale, dettata dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 che include anche «le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale».

Quanto agli altri organismi indicati nella legge regionale (agenzie, enti istituiti o controllati o dipendenti dalla Regione), le prescrizioni della legge pugliese costituiscono specificazioni dell'ente Regione, indicato tra i destinatari della normativa statale di cui al predetto decreto legislativo.

L'espressione, adoperata dal legislatore pugliese, evoca una categoria di enti, legati alla Regione da un rapporto di strumentalità, che conferisce loro il rango di articolazione dell'amministrazione regionale.

Si tratta di una vasta gamma di figure soggettive (enti, agenzie, istituti e società), cui l'amministrazione affida parte dei propri compiti istituzionali, sorvegliando, controllando e impartendo direttive.

In tale moltitudine di enti si possono ricomprendere anche le società di capitale interamente partecipate dalla Regione: non si può disconoscere in capo alla Regione, titolare di poteri direttivi e di controllo in virtù della partecipazione totalitaria al capitale, il compito di attuare, anche in relazione a tali soggetti, le norme in questione.

Circoscritta entro queste precise coordinate, la normativa censurata coglie la complessità dell'apparato amministrativo della Regione, comprensivo di tutti i soggetti che perseguono le finalità istituzionali precipue dell'ente territoriale.

La connessione con l'ente territoriale, che esercita la direzione e il controllo, si sostanzia in vincoli pregnanti di dipendenza.

Con l'indicazione dei soggetti chiamati ad attuare il diritto al collocamento obbligatorio, la disciplina impugnata non esorbita dalle previsioni di principio della legge n. 68 del 1999 (art. 20), che rimette alla Regione il compito di attuare le disposizioni dettate dal legislatore statale, e incide su materie che hanno una stretta attinenza con l'organizzazione amministrativa della Regione.

Pertanto, la disciplina in esame non invade la competenza esclusiva dello Stato, ma presidia la forza precettiva delle disposizioni generali della legge statale, tutelandone l'effettiva attuazione anche sul versante dell'amministrazione regionale e di tutte le sue multiformi realtà.

6.– È fondata, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, della legge regionale impugnata.

Nell'includere tra i beneficiari del collocamento obbligatorio delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere anche i conviventi more uxorio e i genitori, la legge regionale lede la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e si discosta dalla previsione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 407 del 1998, che, nella sua attuale formulazione, menziona soltanto il coniuge, i figli e, a certe condizioni, i fratelli.

L'individuazione dei beneficiari del collocamento obbligatorio delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere, aspetto di primario rilievo di tale disciplina speciale, attiene alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale.

La pertinenza della disciplina in esame alla materia dell'ordinamento civile esclude che il legislatore regionale possa intervenire in contrasto con le previsioni della legge statale, chiamate a garantire la parità di trattamento e il contemperamento, nell'ambito di una disciplina generale e astratta, dei diversi valori in gioco.

Restano assorbite le censure che fanno leva sulla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera o), e dell'art. 3 Cost.

7.– Tali considerazioni si attagliano anche alle censure, prospettate con riguardo alla disciplina regionale dei permessi (art. 8, commi 1 e 3, della legge regionale), e conducono all'accoglimento dei dubbi di costituzionalità sollevati dal ricorrente.

La legge regionale, nell'attribuire cento ore di permessi retribuiti, interviene su una materia – la regolamentazione del rapporto di lavoro – attinente all'ordinamento civile e attratta nella competenza esclusiva dello Stato.

La regolamentazione del rapporto di lavoro è contraddistinta dal concorso della fonte legislativa statale (le previsioni imperative del d.lgs. n. 165 del 2001) e della contrattazione collettiva (art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001), alla quale, in forza della legge statale, è attribuita una potestà regolamentare di ampia latitudine.

In una materia attinente all'ordinamento civile, vista la rigorosa tassatività delle fonti di disciplina del rapporto (legge statale e, nei limiti segnati dalla legge statale, la contrattazione collettiva), non è dato ravvisare alcuna riserva in favore della legislazione regionale a disciplinare aspetti, che si riverberano in misura rilevante nello svolgersi del rapporto di lavoro, come accade per l'attribuzione di un cospicuo numero di ore di permessi retribuiti.

La previsione della legge pugliese, dal carattere marcatamente derogatorio, non ha alcun addentellato con le disposizioni della legge statale sul collocamento obbligatorio delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere.

Nell'estendere una disciplina speciale, quale è quella dei permessi, essa non si connette in alcun modo con le misure di collocamento mirato previste in linea generale dall'art. 2 della legge n. 68 del 1999, sotto forma di iniziative e azioni di sostegno per l'inserimento dei disabili nel posto di lavoro.

Nel disciplinare il trattamento previdenziale delle ore retribuite per permessi, il legislatore regionale ha leso, inoltre, la competenza esclusiva in materia di previdenza sociale, attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost.

Restano assorbite le censure, incentrate sulla violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, della legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12 (Promozione della cultura della legalità, della memoria e dell'impegno), nella parte in cui annovera anche i conviventi more uxorio e i genitori tra i beneficiari del collocamento obbligatorio delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1 e 3, della citata legge regionale, nella parte in cui accorda, ai beneficiari del collocamento obbligatorio delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere, permessi retribuiti per cento ore annue e parifica le ore di assenza, anche ai fini previdenziali, a normali ore di lavoro;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 5, della citata legge regionale, 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 21 giugno 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Silvana SCIARRA, Redattore
Carmelinda MORANO, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2016.

Sentenza: 4 maggio 2016, n. 176

Materia: Riallocazione delle funzioni amministrative provinciali : collocamento del personale

Parametri invocati: . 3, 5, 35, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 1, comma 428, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015)

Esito: non fondatezza del ricorso

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La Regione Veneto, con ricorso depositato il 9 marzo 2015, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 428, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015) in riferimento agli artt. 3, 5, 35, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 della Costituzione.

La disposizione impugnata si affianca ad altre misure, volte a realizzare un taglio lineare del personale in servizio presso Province e Città metropolitane, e attiene specificamente alle procedure di ricollocamento del personale in soprannumero di tali enti territoriali.

Ove, il 31 dicembre 2016, il personale interessato dai processi di mobilità non sia completamente ricollocato, presso ogni ente di area vasta, ivi comprese le città metropolitane, si definiscono «criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale del personale non dirigenziale con maggiore anzianità contributiva».

A tale definizione di criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale è prodromico un esame congiunto con le organizzazioni sindacali, che deve concludersi «entro trenta giorni dalla relativa comunicazione».

All'esito del processo di mobilità tra enti, disciplinato dall'art. 1, commi da 421 a 425 della legge n. 190 del 2014, trova applicazione il collocamento in disponibilità previsto dall'art. 33, commi 7 e 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nella sola ipotesi in cui il personale in soprannumero non sia interamente assorbito.

In virtù di tali previsioni, il collocamento in disponibilità riguarda il personale in soprannumero «che non sia possibile impiegare diversamente nell'ambito della medesima amministrazione e che non possa essere ricollocato presso altre amministrazioni nell'ambito regionale, ovvero che non abbia preso servizio presso la diversa amministrazione secondo gli accordi di mobilità» (art. 33, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Il collocamento in disponibilità implica la sospensione di tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro.

A tale sospensione fa riscontro l'erogazione di un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, «con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi» (art. 33, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Ad avviso della Regione ricorrente, tale disposizione non tiene in alcun conto le funzioni concretamente attribuite a tali enti territoriali e le indicazioni offerte dall'art. 1, commi 92 e 96, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e

fusioni di comuni), che prevede il trasferimento del personale delle Province e delle Città metropolitane solo dopo il compimento del processo di riordino e in vista della riallocazione delle funzioni non fondamentali.

Da tali considerazioni discenderebbero i molteplici vizi di legittimità costituzionale denunciati con il ricorso.

La Corte dichiara, preliminarmente, l'inammissibilità delle censure svolte in riferimento agli artt. 3 e 35 Cost., evocati congiuntamente sul presupposto che la procedura di mobilità del personale degli enti di area vasta e il collocamento in disponibilità possano condurre alla risoluzione dei rapporti di lavoro, in contrasto con la disciplina dell'art. 1, comma 92, della legge n. 56 del 2014, che salvaguarda i rapporti di lavoro a tempo indeterminato e i rapporti di lavoro a tempo determinato, fino alla loro scadenza.

La Regione Veneto lamenta che la lesione del diritto al lavoro arrechi un vulnus anche alle sue attribuzioni costituzionalmente garantite, «considerate le ricadute che il taglio del personale disposto dal legislatore statale ha sull'intero sistema organizzativo delle autonomie territoriali».

Tale argomentazione non appare sufficiente a superare il vaglio di ammissibilità delle censure, incentrate su parametri estranei a quelli che presiedono al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni (sentenza n. 117 del 2016).

La Regione Veneto, ad avviso della Corte, non ha fornito elementi atti a dimostrare come dalle misure introdotte dalla disposizione impugnata, peraltro efficaci solo a far data dal 31 dicembre 2016, derivi una lesione della competenza organizzativa delle autonomie territoriali.

Le altre questioni, poste con il ricorso della Regione Veneto con riguardo all'art. 1, comma 428, non sono fondate.

La disposizione censurata è parte integrante di un assetto più ampio (art. 1, commi da 421 a 427, della legge n. 190 del 2014), che contempla una cospicua riduzione della dotazione organica delle Province e delle Città metropolitane (rispettivamente del 50 per cento e del 30 per cento) e la definizione di un procedimento finalizzato a favorire la mobilità del personale in soprannumero verso Regioni, Comuni e altre pubbliche amministrazioni.

La previsione impugnata è uno snodo cruciale del percorso, che ha scandito il riordino delle funzioni amministrative locali, e si atteggia come norma di chiusura, chiamata a regolamentare l'ipotesi residuale di un mancato riassorbimento del personale in soprannumero entro il 31 dicembre 2016, senza escludere l'operare, in ultima battuta, del collocamento in disponibilità.

Nell'ipotesi in cui, alla data del 31 dicembre 2016, il personale in soprannumero non sia stato utilmente ricollocato, la disciplina in esame sancisce, per il personale non dirigenziale di tutti gli enti di area vasta, il ricorso a contratti a tempo parziale, improntati a una logica solidaristica.

Tale ricorso, che riguarda «tutto il personale e non solo il contingente dei sovranumerari», «deve avvenire nel limite necessario per il riassorbimento dell'onere finanziario relativo alle unità soprannumerarie» (circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 29 gennaio 2015, n. 1).

Quanto alle questioni, attinenti all'art. 1, comma 428, della legge di stabilità per l'anno 2015, la Regione ricorrente puntualizza, nella memoria illustrativa del 12 aprile 2016, che l'illegittimità costituzionale della disciplina del collocamento in disponibilità discende dall'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 421, chiamato a disciplinare la riduzione del personale degli enti di area vasta, presupposto indefettibile dei successivi processi di mobilità.

La Corte rammenta che con la sentenza n. 159 del 2016, la Corte ha già scrutinato e dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Regione Veneto con riguardo all'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014, inscindibilmente connesso, nella stessa prospettiva della Regione ricorrente, con la disposizione impugnata nel presente giudizio.

L'asse portante delle censure, per entrambe le disposizioni, ruota intorno al fatto che la legge di stabilità per l'anno 2015 abbia proceduto a una riduzione indistinta del personale, avulsa dalla considerazione delle peculiarità delle singole realtà coinvolte e pregiudizievole per l'efficiente esercizio delle funzioni fondamentali.

Inoltre, invertendo il percorso tracciato dalla legge n. 56 del 2014 e dall'accordo dell'11 settembre 2014, il legislatore avrebbe ridotto il personale prima dell'effettivo riordino delle funzioni.

Quanto all'arbitraria e indifferenziata riduzione del personale, che contrasterebbe con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e inciderebbe sulla necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 118 Cost.), con pregiudizio per il buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) e per la dignità autonoma di Province e Città metropolitane (art. 114 Cost.), occorre evidenziare che l'intervento del legislatore statale, attuato con la disposizione impugnata, è in linea con il riordino delle Province e delle Città metropolitane, disegnato dalla legge n. 56 del 2014, di cui questa Corte ha già ravvisato l'armonia con l'architettura costituzionale (sentenza n. 50 del 2015).

La citata legge ha ridefinito le funzioni fondamentali delle Province, in un'ottica di ridimensionamento delle stesse, e, conseguentemente, la legge di stabilità 2015 ha delimitato le risorse finanziarie e umane necessarie a consentire l'esercizio di tali funzioni.

La riduzione del personale, contemplata dalla disposizione censurata, rientra, pertanto, nel richiamato progetto di riordino complessivo degli enti territoriali infraregionali e prescinde da ogni considerazione relativa al comportamento virtuoso o meno delle Regioni in merito al processo di riorganizzazione amministrativa (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.5. del Considerato in diritto).

La Corte ritiene che si deve escludere, alla luce del richiamato processo di ridimensionamento di tali funzioni, il paventato pregiudizio per l'esercizio delle funzioni fondamentali, corrispondenti ai servizi essenziali.

Peraltro, la Regione ricorrente non ha indicato elementi idonei a dimostrare che il taglio del personale pregiudichi l'esercizio di tali servizi anche da parte degli enti regionali e comunali subentranti (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.3. del Considerato in diritto).

Inoltre, con riguardo alla lesione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza nella riallocazione delle funzioni non fondamentali, connessa alla riduzione della dotazione organica, la Corte ha già affermato che alle Regioni non è precluso, a conclusione del processo di redistribuzione del personale, affidare le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, disponendo contestualmente l'assegnazione del relativo personale.

Ciò, tuttavia, deve avvenire tenendo conto dell'obiettivo di riordino e ridimensionamento delle funzioni delle Province e di delimitazione dei compiti delle Città metropolitane, delineato dalla citata legge n. 56 del 2014, che mira ad evitare che, in capo agli enti intermedi, sia conservata una porzione notevole delle funzioni non fondamentali (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.4.1. del Considerato in diritto).

Quanto al fatto che la riduzione del personale preceda la riallocazione delle funzioni non fondamentali, in violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, e del principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.), questa Corte ha osservato che la disciplina statale non esautorava le Regioni dal potere di individuare e riallocare le funzioni non fondamentali all'esito del processo di redistribuzione del personale.

Tale riallocazione, tuttavia, deve rispettare i principi di sussidiarietà e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. e la necessità di assicurare che l'esercizio delle predette funzioni amministrative sia svolto in coerenza con gli obiettivi del riordino fissati dal legislatore statale, destinati inevitabilmente a incidere sull'allocatione delle funzioni e sulla «distribuzione del personale e della relativa spesa» (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.1.2. del Considerato in diritto).

La Corte non ravvisa, inoltre, la violazione del principio di leale collaborazione.

Anche a volere ritenere che le disposizioni impuginate precludano «la libera attribuzione di funzioni provinciali non fondamentali» da parte delle Regioni, «concordata tra Stato e Regioni anche in sede di Accordo raggiunto nella Conferenza Unificata dell'11 settembre 2014», il principio di leale collaborazione non potrebbe dirsi violato, in quanto un accordo non può condizionare l'esercizio della funzione legislativa (sentenze n. 160 del 2009 e n. 437 del 2001).

Dalle considerazioni svolte, discende il rigetto del ricorso proposto contro l'art. 1, comma 428, della legge n. 190 del 2014, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost.

Impiego pubblico - Personale in mobilità ex art. 1, commi da 421 a 425 della legge n. 190 del 2014 non completamente ricollocato al 31 dicembre 2016 - Definizione, a cura degli enti di area vasta, di criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale del personale non dirigenziale con maggiore anzianità contributiva, previo confronto con le organizzazioni sindacali - Collocamento in disponibilità per il personale in soprannumero. - Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, comma 428. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 20-7-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 428, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 27 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 9 marzo 2015 ed iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 maggio 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto nonché l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto, con ricorso depositato il 9 marzo 2015, ha promosso questione di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015) e, per quanto in questa sede rileva, dell'art. 1, comma 428, in riferimento agli artt. 3, 5, 35, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 della Costituzione.

1.1.– La disposizione impugnata si affianca ad altre misure, volte a realizzare un taglio lineare del personale in servizio presso Province e Città metropolitane, e attiene specificamente alle procedure di ricollocamento del personale in soprannumero di tali enti territoriali.

Ove, il 31 dicembre 2016, il personale interessato dai processi di mobilità non sia completamente ricollocato, presso ogni ente di area vasta, ivi comprese le città metropolitane, si definiscono «criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale del personale non dirigenziale con maggiore anzianità contributiva».

A tale definizione di criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale è prodromico un esame congiunto con le organizzazioni sindacali, che deve concludersi «entro trenta giorni dalla relativa comunicazione».

All'esito del processo di mobilità tra enti, disciplinato dall'art. 1, commi da 421 a 425 della legge n. 190 del 2014, trova applicazione il collocamento in disponibilità previsto dall'art. 33, commi 7 e 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nella sola ipotesi in cui il personale in soprannumero non sia interamente assorbito.

In virtù di tali previsioni, il collocamento in disponibilità riguarda il personale in soprannumero «che non sia possibile impiegare diversamente nell'ambito della medesima amministrazione e che non possa essere ricollocato presso altre amministrazioni nell'ambito regionale, ovvero che non abbia preso servizio presso la diversa amministrazione secondo gli accordi di mobilità» (art. 33, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Il collocamento in disponibilità implica la sospensione di tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro.

A tale sospensione fa riscontro l'erogazione di un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, «con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi» (art. 33, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Ad avviso della Regione ricorrente, tale disposizione non tiene in alcun conto le funzioni concretamente attribuite a tali enti territoriali e le indicazioni offerte dall'art. 1, commi 92 e 96, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), che prevede il trasferimento del personale delle Province e delle Città metropolitane solo dopo il compimento del processo di riordino e in vista della riallocazione delle funzioni non fondamentali.

1.2.– Da tali considerazioni discenderebbero i molteplici vizi di legittimità costituzionale denunciati con il ricorso.

La disposizione censurata confliggerebbe con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e con il diritto al lavoro, tutelato dall'art. 35 Cost., in quanto potrebbe condurre alla risoluzione del rapporto di lavoro e, pertanto, sarebbe incoerente con le previsioni dell'art. 1, comma 92, della legge n. 56 del 2014, volto a salvaguardare i rapporti di lavoro a tempo indeterminato in corso e i rapporti di lavoro a tempo determinato, fino alla scadenza prevista.

Le disposizioni in esame, in quanto destinate a completare le misure di taglio lineare del personale, sarebbero disarmoniche, per altro verso, rispetto ai principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.), di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e di corretta distribuzione delle funzioni amministrative (art. 118 Cost.).

Esse, difatti, condurrebbero a una riduzione coattiva della pianta organica degli enti pubblici, senza alcuna approfondita valutazione della consistenza del personale effettivamente necessario per portare a compimento in modo efficace l'attività amministrativa dell'ente.

Il dimezzamento della dotazione organica delle Province, disancorato da ogni criterio plausibile di valutazione delle esigenze di tali enti, si risolverebbe in un pregiudizio per le amministrazioni virtuose, che hanno già dato impulso alla riorganizzazione dell'apparato amministrativo, e in un vantaggio per le amministrazioni «ancora ipertrofiche».

Tale riduzione coattiva e indiscriminata della dotazione organica degli enti di area vasta, suscettibile di produrre un impatto negativo sull'erogazione dei servizi pubblici e sulle funzioni fondamentali che Province e Città metropolitane dovranno continuare a svolgere, comprometterebbe la dignità autonoma delle Province e delle Città metropolitane, quali componenti essenziali della Repubblica con conseguente violazione dell'art. 114 Cost., e svilirebbe l'importanza di tali enti, in difetto di un organico procedimento di revisione costituzionale, che «continua ad essere condizione necessaria di ogni eventuale, ulteriore “depotenziamento” delle Province».

Inoltre, le disposizioni di cui all'art. 1, commi da 421 a 428, della legge n. 190 del 2014, nell'operare un taglio lineare delle dotazioni organiche, violerebbero anche l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto vanificherebbero o comunque limiterebbero gravemente la facoltà delle Regioni di attribuire le ulteriori funzioni non fondamentali agli enti di area vasta, e alle Province in

particolare, già sprovviste del personale necessario per svolgere efficacemente le funzioni fondamentali.

Le disposizioni citate sarebbero lesive del principio di leale collaborazione, consacrato dagli artt. 5 e 120 Cost., in quanto antitetico rispetto a quel percorso concordato di riforma del sistema delle autonomie locali tracciato dall'art. 1, commi 91 e 92, della legge n. 56 del 2014 e dall'accordo raggiunto l'11 settembre 2014 in sede di Conferenza unificata.

Il descritto percorso di riforma, confermando la potestà delle Regioni di legiferare in tale materia, collocherebbe il trasferimento del personale in un tempo successivo alla riallocazione delle funzioni non fondamentali, così da modulare il trasferimento in ragione delle funzioni concretamente riallocate.

1.3.– Agli argomenti della Regione la difesa dello Stato contrappone il rilievo che le misure censurate si inseriscono in un intervento di «coordinamento della finanza pubblica», materia di potestà legislativa concorrente, e possono legittimamente incidere su una o più materie di competenza regionale.

Il contenimento della spesa corrente perseguirebbe l'obiettivo di salvaguardare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, «in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari», in un contesto contraddistinto dalla «eccezionale gravità» della situazione finanziaria.

2.– Resta riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni, promosse con il ricorso della Regione Veneto.

3.– Si deve dichiarare, preliminarmente, l'inammissibilità delle censure svolte in riferimento agli artt. 3 e 35 Cost., evocati congiuntamente sul presupposto che la procedura di mobilità del personale degli enti di area vasta e il collocamento in disponibilità possano condurre alla risoluzione dei rapporti di lavoro, in contrasto con la disciplina dell'art. 1, comma 92, della legge n. 56 del 2014, che salvaguarda i rapporti di lavoro a tempo indeterminato e i rapporti di lavoro a tempo determinato, fino alla loro scadenza.

La Regione Veneto lamenta che la lesione del diritto al lavoro arrechi un vulnus anche alle sue attribuzioni costituzionalmente garantite, «considerate le ricadute che il taglio del personale disposto dal legislatore statale ha sull'intero sistema organizzativo delle autonomie territoriali».

Tale argomentazione non appare sufficiente a superare il vaglio di ammissibilità delle censure, incentrate su parametri estranei a quelli che presiedono al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni (sentenza n. 117 del 2016).

La Regione Veneto non ha fornito elementi atti a dimostrare come dalle misure introdotte dalla disposizione impugnata, peraltro efficaci solo a far data dal 31 dicembre 2016, derivi una lesione della competenza organizzativa delle autonomie territoriali.

4.– Le altre questioni, poste con il ricorso della Regione Veneto con riguardo all'art. 1, comma 428, non sono fondate.

4.1.– La disposizione censurata è parte integrante di un assetto più ampio (art. 1, commi da 421 a 427, della legge n. 190 del 2014), che contempla una cospicua riduzione della dotazione organica delle Province e delle Città metropolitane (rispettivamente del 50 per cento e del 30 per cento) e la definizione di un procedimento finalizzato a favorire la mobilità del personale in soprannumero verso Regioni, Comuni e altre pubbliche amministrazioni.

La previsione impugnata è uno snodo cruciale del percorso, che ha scandito il riordino delle funzioni amministrative locali, e si atteggia come norma di chiusura, chiamata a regolamentare l'ipotesi residuale di un mancato riassorbimento del personale in soprannumero entro il 31 dicembre 2016, senza escludere l'operare, in ultima battuta, del collocamento in disponibilità.

Nell'ipotesi in cui, alla data del 31 dicembre 2016, il personale in soprannumero non sia stato utilmente ricollocato, la disciplina in esame sancisce, per il personale non dirigenziale di tutti gli enti di area vasta, il ricorso a contratti a tempo parziale, improntati a una logica solidaristica.

Tale ricorso, che riguarda «tutto il personale e non solo il contingente dei soprannumerari», «deve avvenire nel limite necessario per il riassorbimento dell'onere finanziario relativo alle unità soprannumerarie» (circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 29 gennaio 2015, n. 1).

4.2.– Quanto alle questioni, attinenti all'art. 1, comma 428, della legge di stabilità per l'anno 2015, la Regione ricorrente puntualizza, nella memoria illustrativa del 12 aprile 2016, che l'illegittimità costituzionale della disciplina del collocamento in disponibilità discende dall'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 421, chiamato a disciplinare la riduzione del personale degli enti di area vasta, presupposto indefettibile dei successivi processi di mobilità.

Questa Corte, con la sentenza n. 159 del 2016, ha già scrutinato e dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Regione Veneto con riguardo all'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014, inscindibilmente connesso, nella stessa prospettiva della Regione ricorrente, con la disposizione impugnata nel presente giudizio.

L'asse portante delle censure, per entrambe le disposizioni, ruota intorno al fatto che la legge di stabilità per l'anno 2015 abbia proceduto a una riduzione indistinta del personale, avulsa dalla considerazione delle peculiarità delle singole realtà coinvolte e pregiudizievole per l'efficiente esercizio delle funzioni fondamentali.

Inoltre, invertendo il percorso tracciato dalla legge n. 56 del 2014 e dall'accordo dell'11 settembre 2014, il legislatore avrebbe ridotto il personale prima dell'effettivo riordino delle funzioni.

4.2.1.– Quanto all'arbitraria e indifferenziata riduzione del personale, che contrasterebbe con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e inciderebbe sulla necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 118 Cost.), con pregiudizio per il buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) e per la dignità autonoma di Province e Città metropolitane (art. 114 Cost.), occorre evidenziare che l'intervento del legislatore statale, attuato con la disposizione impugnata, è in linea con il riordino delle Province e delle Città metropolitane, disegnato dalla legge n. 56 del 2014, di cui questa Corte ha già ravvisato l'armonia con l'architettura costituzionale (sentenza n. 50 del 2015).

La citata legge ha ridefinito le funzioni fondamentali delle Province, in un'ottica di ridimensionamento delle stesse, e, conseguentemente, la legge di stabilità 2015 ha delimitato le risorse finanziarie e umane necessarie a consentire l'esercizio di tali funzioni.

La riduzione del personale, contemplata dalla disposizione censurata, rientra, pertanto, nel richiamato progetto di riordino complessivo degli enti territoriali infraregionali e prescinde da ogni considerazione relativa al comportamento virtuoso o meno delle Regioni in merito al processo di riorganizzazione amministrativa (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.5. del Considerato in diritto).

Si deve escludere, alla luce del richiamato processo di ridimensionamento di tali funzioni, il paventato pregiudizio per l'esercizio delle funzioni fondamentali, corrispondenti ai servizi essenziali.

Peraltro, la Regione ricorrente non ha indicato elementi idonei a dimostrare che il taglio del personale pregiudichi l'esercizio di tali servizi anche da parte degli enti regionali e comunali subentranti (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.3. del Considerato in diritto).

Inoltre, con riguardo alla lesione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza nella riallocazione delle funzioni non fondamentali, connessa alla riduzione della dotazione organica, questa Corte ha già affermato che alle Regioni non è precluso, a conclusione del processo di redistribuzione del personale, affidare le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, disponendo contestualmente l'assegnazione del relativo personale.

Ciò, tuttavia, deve avvenire tenendo conto dell'obiettivo di riordino e ridimensionamento delle funzioni delle Province e di delimitazione dei compiti delle Città metropolitane, delineato dalla citata legge n. 56 del 2014, che mira ad evitare che, in capo agli enti intermedi, sia conservata una porzione notevole delle funzioni non fondamentali (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.4.1. del Considerato in diritto).

4.2.2.– Quanto al fatto che la riduzione del personale preceda la riallocazione delle funzioni non fondamentali, in violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, e del principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.), questa Corte ha osservato che la disciplina statale non esautorava le Regioni dal potere di individuare e riallocare le funzioni non fondamentali all'esito del processo di redistribuzione del personale.

Tale riallocazione, tuttavia, deve rispettare i principi di sussidiarietà e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. e la necessità di assicurare che l'esercizio delle predette funzioni amministrative sia svolto in coerenza con gli obiettivi del riordino fissati dal legislatore statale, destinati inevitabilmente a incidere sull'allocatione delle funzioni e sulla «distribuzione del personale e della relativa spesa» (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.1.2. del Considerato in diritto).

Non si ravvisa, inoltre, la violazione del principio di leale collaborazione.

Anche a volere ritenere che le disposizioni impugnate precludano «la libera attribuzione di funzioni provinciali non fondamentali» da parte delle Regioni, «concordata tra Stato e Regioni anche in sede di Accordo raggiunto nella Conferenza Unificata dell'11 settembre 2014», il principio di leale collaborazione non potrebbe dirsi violato, in quanto un accordo non può condizionare l'esercizio della funzione legislativa (sentenze n. 160 del 2009 e n. 437 del 2001).

5.– Dalle considerazioni svolte, discende il rigetto del ricorso proposto contro l'art. 1, comma 428, della legge n. 190 del 2014, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 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'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 428, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promosse, in riferimento agli artt. 3 e 35 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 428, della legge n. 190 del 2014, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Silvana SCIARRA, Redattore
Carmelinda MORANO, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2016.

Sentenza: 6 luglio 2016 n. 178

Materia: edilizia e urbanistica

Parametri invocati: Cost. art. 117, secondo comma, lettera l) e terzo comma

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 10 della legge regionale Marche 13 aprile 2015, n. 16 (Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale. modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015” e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 “Bilancio di previsione per l’anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017”)

Esito: illegittimità costituzionale dell’art. 10, comma 1, della legge della Regione Marche 13 aprile 2015, n. 16 (Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale. Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015” e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 “Bilancio di previsione per l’anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017”), nella parte in cui modifica l’art. 35 della legge regionale 4 dicembre 2014, n. 33 (Assestamento del bilancio 2014), sostituendo, all’espressione originaria “ovvero di ogni altra trasformazione”, la diversa espressione “e di ogni trasformazione”.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 10 della l.r. Marche 16/2015 per contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

Il ricorrente, lamenta che l’art. 10 della l.r. Marche 16/2015 avrebbe determinato un mutamento di significato della norma modificata, sostituendo al riferimento agli interventi di qualificazione del patrimonio edilizio esistente, di riqualificazione urbana, di recupero funzionale, di accorpamento ovvero di ogni altra, trasformazione espressamente qualificata di interesse pubblico dalla disciplina statale e regionale vigente il riferimento agli interventi di riqualificazione urbana [...] e di ogni trasformazione [...].

La norma denunciata, nella versione attuale, potrebbe rendere, infatti, possibili anche “interventi di carattere puntuale”, in violazione dell’art. 2 bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), che invece consente alle Regioni di «prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, unicamente a condizione che quest’ultime si inseriscano nell’ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali.

La Corte premette che in tema di disciplina delle distanze fra costruzioni, il “punto di equilibrio” – tra gli ambiti di competenza, rispettivamente, “esclusiva”, dello Stato (in ragione dell’attinenza di detta disciplina alla materia “ordinamento civile”) e, “concorrente”, della Regione, nella materia “governo del territorio” (per il profilo della insistenza dei fabbricati su territori che possono avere, rispetto ad altri, specifiche caratteristiche, anche naturali o storiche) – si rinviene nel principio, estraibile dall’ultimo comma dell’art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968 (che la Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile), per cui sono ammesse distanze inferiori

a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche.

Questo principio è stato recepito dal legislatore statale con l'art. 30, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, della legge 9 agosto 2013, n. 98, che ha inserito, dopo l'art. 2 del d.P.R. n. 380 del 2001, l'art. 2-bis, a norma del quale "Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali".

Ne consegue che la legislazione regionale che interviene sulle distanze, interferendo con l'ordinamento civile, è legittima solo in quanto persegue chiaramente finalità di carattere urbanistico, demandando l'operatività dei suoi precetti a strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio.

Diversamente, le norme regionali che, disciplinando le distanze tra edifici, esulino, invece, da tali finalità, risultano invasive della materia «ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Nel contesto del novellato art. 35 della legge della Regione Marche n. 33 del 2014, la sostituzione della parola "ovvero", con la parola "e", e l'espunzione dell'aggettivo "altra" (sicché la frase originaria «ovvero di ogni altra trasformazione» diventa «e di ogni trasformazione») è idonea a superare il collegamento tra gli interventi – di demolizione e costruzione «in deroga ai limiti di cui all'articolo 9 del decreto del Ministro dei Lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444» – di cui è menzione dopo quella «e», e le finalità di qualificazione, o riqualificazione urbana, fissate nell'incipit della disposizione stessa.

Con la conseguenza di estendere, come paventato dal ricorrente, la competenza, in deroga, della Regione anche ad "interventi puntuali" o comunque non attinenti a complessivi strumenti urbanistici, al di là di quanto previsto dal predetto art. 35, del quale non si spiegherebbe altrimenti la sostituzione operata dalla disposizione censurata..

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Marche n. 16 del 2015, nella parte in cui modifica l'art. 35 della legge regionale 4 dicembre 2014, n. 33 (Assestamento del bilancio 2014), sostituendo, all'espressione originaria «ovvero di ogni altra trasformazione», la diversa espressione «e di ogni trasformazione».

Edilizia e urbanistica - Distanza minima tra fabbricati - Estensione della deroga ai limiti fissati dal D.M. Lavori Pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 anche ad interventi su singoli edifici non oggetto di un piu' ampio intervento di trasformazione. - Legge della Regione Marche 13 aprile 2015, n. 16 (Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale. Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015" e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 "Bilancio di previsione per l'anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017"), art. 10, nella parte in cui modifica l'art. 35 della legge regionale 4 dicembre 2014, n. 33 (Assestamento del bilancio 2014). - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 20-7-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Marche 13 aprile 2015, n. 16 (Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale. Modifiche alla legge

regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015” e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 “Bilancio di previsione per l’anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 12 giugno 2015 e ricevuto il 17 giugno 2015, depositato in cancelleria il 22 giugno 2015 ed iscritto al n. 69 del registro ricorsi 2015.

Visto l’atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell’udienza pubblica del 5 luglio 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

udito l’avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe, resistito dalla Regione Marche, il Presidente del Consiglio dei ministri, ha, come sopra detto, impugnato l’art. 10 della legge della suddetta Regione 13 aprile 2015, n. 16 (Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale. modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015” e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 “Bilancio di previsione per l’anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017”), per contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

Secondo il ricorrente, il vulnus agli evocati parametri costituzionali discenderebbe dal fatto che il censurato art. 10 della legge regionale n. 16 del 2015 avrebbe determinato un mutamento di significato della norma, sostituendo – al riferimento agli interventi «di qualificazione del patrimonio edilizio esistente, di riqualificazione urbana, di recupero funzionale, di accorpamento «ovvero di ogni altra [nostra sottolineatura], trasformazione espressamente qualificata di interesse pubblico dalla disciplina statale e regionale vigente» – il riferimento agli interventi «di riqualificazione urbana [...] e [nostra sottolineatura] di ogni trasformazione [...]».

La norma denunciata, nella versione attuale, potrebbe rendere, infatti, così possibili anche “interventi di carattere puntuale”, in violazione dell’art. 2-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), che invece consente alle Regioni di «prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444», unicamente a condizione che quest’ultime si inseriscano «nell’ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali».

2.– Le eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione resistente – per non esatta individuazione della disposizione censurata e per insufficiente esposizione delle ragioni addotte a sostegno dell’ipotizzata illegittimità costituzionale – non possono trovare accoglimento.

2.1.– Non rileva, in primo luogo, che l’art. 10 della legge regionale impugnata, che si compone di più commi, sia formalmente richiamato in ricorso nella sua interezza, poiché le censure formulate dal ricorrente sono inequivocabilmente rivolte al solo suo comma 1: nel quale, appunto, sono contenute le modifiche, apportate all’art. 35 della precedente legge regionale 4 dicembre 2014, n. 33 (Assestamento del bilancio 2014), sottoposte allo scrutinio di costituzionalità.

2.2.– A sua volta, anche il percorso argomentativo che conduce il ricorrente a censurare il novellato art. 35 è ben chiaro, contrariamente all’assunto della difesa della Regione, nel ricollegare la violazione degli evocati parametri costituzionali all’ampliamento dei poteri di intervento edilizio, che la disposizione impugnata, nella sua attuale formulazione, consentirebbe alla Regione, in violazione dei limiti di cui all’art. 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, e in eccedenza, quindi, rispetto alla competenza concorrente della resistente in materia di «governo del territorio», con conseguente vulnus alla competenza esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

3.– Nel merito, la questione è fondata.

3.1.– Va ribadito, in premessa, che, in tema di disciplina delle distanze fra costruzioni, il “punto di equilibrio” – tra gli ambiti di competenza, rispettivamente, “esclusiva”, dello Stato (in ragione dell’attinenza di detta disciplina alla materia «ordinamento civile») e, “concorrente”, della Regione, nella materia «governo del territorio» (per il profilo della insistenza dei fabbricati su territori che possono avere, rispetto ad altri, specifiche caratteristiche, anche naturali o storiche) – si rinviene nel principio, estraibile dall’ultimo comma dell’art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968 (che questa Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile: sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011), per cui sono ammesse distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo «nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche».

Principio, questo, sostanzialmente poi recepito dal legislatore statale con l’art. 30, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia), convertito, con modificazioni, della legge 9 agosto 2013, n. 98, che ha inserito, dopo l’art. 2 del d.P.R. n. 380 del 2001, l’art. 2-bis, a norma del quale «Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell’ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali».

Ne consegue che la legislazione regionale che interviene sulle distanze, interferendo con l’ordinamento civile, è legittima solo in quanto persegue chiaramente finalità di carattere urbanistico, demandando l’operatività dei suoi precetti a «strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 232 del 2005)

Diversamente, «le norme regionali che, disciplinando le distanze tra edifici, esulino, invece, da tali finalità, risultano invasive della materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 134 del 2014).

3.2.– Alla luce dei suesposti principi, è innegabile allora che, nel contesto del novellato art. 35 della legge della Regione Marche n. 33 del 2014, la sostituzione della parola «ovvero», con la parola «e», e l’espunzione dell’aggettivo «altra» (sicchè la frase originaria «ovvero di ogni altra trasformazione» diventa «e di ogni trasformazione») sia idonea a superare il collegamento tra gli interventi – di demolizione e costruzione «in deroga ai limiti di cui all’articolo 9 del decreto del Ministro dei Lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444» – di cui è menzione dopo quella «e», e le finalità di qualificazione, o riqualificazione urbana, fissate nell’incipit della disposizione stessa.

Con la conseguenza di estendere, come paventato dal ricorrente, la competenza, in deroga, della Regione anche ad “interventi puntuali” o comunque non attinenti a complessivi strumenti urbanistici, al di là di quanto previsto dal predetto art. 35, del quale non si spiegherebbe altrimenti la sostituzione operata dalla disposizione censurata.

Da ciò, dunque, la violazione dei parametri costituzionali di riferimento.

4.– Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Marche n. 16 del 2015, nella parte in cui modifica l'art. 35 della legge regionale 4 dicembre 2014, n. 33 (Assestamento del bilancio 2014), sostituendo, all'espressione originaria «ovvero di ogni altra trasformazione», la diversa espressione «e di ogni trasformazione».

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Marche 13 aprile 2015, n. 16 (Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale. Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione.

Legge finanziaria 2015” e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 “Bilancio di previsione per l'anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017”), nella parte in cui modifica l'art. 35 della legge regionale 4 dicembre 2014, n. 33 (Assestamento del bilancio 2014), sostituendo, all'espressione originaria «ovvero di ogni altra trasformazione», la diversa espressione «e di ogni trasformazione».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Mario Rosario MORELLI, Redattore
Carmelinda MORANO, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 luglio 2016.

Sentenza: 14 giugno 2016, n. 183

Materia: tutela della salute; coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 81, terzo comma e 117, terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 12, 16, 27, 29 e 61 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2015)

Esito:

-illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della l.r. Basilicata 5/2015, nella parte in cui prevede che la spesa per l'acquisto delle prestazioni sanitarie da privato debba essere calcolata al netto della mobilità sanitaria attiva;

-illegittimità costituzionale dell'art. 27 della l.r. Basilicata 5/2015;

-illegittimità costituzionale dell'art. 61 della l.r. Basilicata 5/2015;

-infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, della l.r. Basilicata 5/2015;

-estinzione del processo relativamente alla residua questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della l.r. Basilicata 5/2015;

-estinzione del processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 3, della l.r. Basilicata 5/2015.

Estensore: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, 16, 27, 29 e 61 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2015).

Il ricorso contiene l'impugnazione dell'art. 12 della l.r. Basilicata 5/2015 nella sua interezza.

Le censure tuttavia riguardano esclusivamente il comma 1, ai sensi del quale la spesa per prestazioni di specialistica ambulatoriale, assistenza ospedaliera e assistenza riabilitativa da privato accreditato, sostenuta dalle aziende sanitarie locali negli anni 2015 e 2016, non può essere superiore al costo consuntivato sostenuto nell'anno 2013, al netto della mobilità sanitaria attiva.

Il ricorrente ritiene che tale disposizione sia in contrasto con l'art. 15, comma 14, 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, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale prevede che la spesa per le suddette prestazioni, a decorrere dal 2014, debba essere tagliata nella misura fissa del 2 per cento, rispetto a quella consuntivata per il 2011 e al lordo della mobilità attiva.

Nelle more del giudizio, la norma censurata è stata modificata sostituendo il riferimento al costo consuntivato sostenuto nell'anno 2013 con quello alla spesa di competenza consuntivata sostenuta nell'anno 2011 ridotta del 2%.

Ne consegue l'estinzione del processo per la parte della norma oggetto delle predette modifiche.

Quanto alle censure relative al medesimo art. 12, comma 1, nella parte in cui prevede la nettizzazione della mobilità sanitaria attiva dal tetto di spesa per l'acquisto delle suindicate prestazioni da privato, secondo la Corte **la questione è fondata.**

L'art. 15, comma 14, del d.l. 95/2012 fissa un generale obiettivo di riduzione della spesa relativa all'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, precisando che la riduzione è determinata dalla Regione.

Tale disposizione esprime un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, *poiché riguarda non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente e lascia ciascuna Regione libera di darvi attuazione in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale.*

Nel caso in esame, escludendo dal tetto di spesa per tali prestazioni la quota riferita a quelle erogate in favore dei cittadini non residenti in Basilicata, la Regione non ha conseguito quel risparmio complessivo, e si è così posta in contrasto con l'art. 15, comma 4, del d.l. 95/2012, che non consentiva una simile esclusione.

Ne consegue che la norma censurata è costituzionalmente **illegittima**, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede che la spesa per l'acquisto delle prestazioni sanitarie da privato debba essere calcolata al netto della mobilità sanitaria attiva.

Il ricorrente ha impugnato, nella sua interezza, l'art. 16 della l.r. Basilicata 5/2015, ma le censure riguardano il solo comma 3, il quale prevede che le tariffe da riconoscere per le prestazioni sanitarie erogate nei confronti dei residenti fuori Regione siano quelle stabilite dal tavolo nazionale della mobilità sanitaria interregionale.

Secondo la difesa statale, il suddetto comma 3 dispone, in favore degli erogatori privati, una remunerazione delle prestazioni che differisce a seconda della residenza del beneficiario della prestazione. In tal modo, esso violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con l'art. 1, comma 171, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), ai sensi del quale *è vietata, nella remunerazione del singolo erogatore, l'applicazione alle singole prestazioni di importi tariffari diversi a seconda della residenza del paziente, indipendentemente dalle modalità con cui viene regolata la compensazione della mobilità sia intraregionale che interregionale. Sono nulli i contratti e gli accordi stipulati con i soggetti erogatori in violazione di detto principio.*

Nelle more del giudizio, la norma impugnata è stata abrogata, **con conseguente estinzione del processo, in riferimento alla norma stessa.**

L'art. 27 della l.r. Basilicata 5/2015 sostituisce il comma 4 dell'art. 19 della legge della Regione Basilicata 30 aprile 2014, n. 8 (Legge di Stabilità regionale 2014), disponendo che la Regione, a partire dall'anno 2014, riconosca ai Comuni che promuovono assunzioni in ruolo dei lavoratori impiegati in attività socialmente utili, nonché in lavori di pubblica utilità, un contributo pari ad euro 10.000,00.

A tal fine stabilisce lo stanziamento annuo, per il triennio 2015-2017, di euro 100.000,00. Secondo il ricorrente, il finanziamento disposto dalla norma impugnata sarebbe privo di copertura finanziaria per gli anni 2016 e 2017.

Infatti, il bilancio di previsione 2015, alla Missione 12, Programma 2, prevederebbe uno stanziamento pari ad euro 40.000,00 per l'anno 2016 e nessuna disponibilità per il 2017. La norma, pertanto, violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost.

Ad avviso della Consulta **la questione è fondata**, giacché il combinato disposto della disposizione impugnata con i pertinenti stanziamenti di bilancio, assenti o incipienti, determina il difetto di copertura finanziaria e la conseguente illegittimità della stessa per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

L'art. 29 della l.r. Basilicata 5/2015 è impugnato nella sua interezza. Anche in questo caso, le censure sono tuttavia riferite al solo comma 1, il quale autorizza la Giunta regionale a sottoscrivere quote consortili della Società Consorzio Aeroporto Salerno Pontecagnano s.c. a r.l. per un limite massimo di euro 280.000,00 per l'esercizio finanziario 2015, di euro 300.000,00 per il 2016 e di euro 1.400.000,00 per il 2017.

Ad avviso del ricorrente, i predetti oneri, a carico Missione 10, Programma 04, risulterebbero parzialmente non coperti, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. in quanto lo stanziamento del bilancio 2015 per l'anno 2017 è pari ad euro 1.250.000,00.

Secondo la Corte **la questione non è fondata**, giacché la norma censurata va interpretata nel senso di autorizzare la spesa entro il massimo della copertura fornita, e non nel senso che comporti l'autorizzazione di un indebitamento.

Infine, è impugnato l'art. 61 della l.r. Basilicata 5/2015, il quale, nel modificare ed integrare l'art. 27 della legge regionale 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del Bilancio di Previsione per l'Esercizio Finanziario 2014 e Bilancio Pluriennale 2014/2016), consente la stipula di convenzioni tra Giunta regionale e Centri di servizio i cui eventuali oneri potranno gravare su programmi cofinanziati da risorse comunitarie o, in generale, sulle risorse della programmazione regionale unitaria.

Tale disposizione violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost. in quanto suscettibile di comportare nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio regionale, senza alcuna indicazione circa la correlata copertura finanziaria.

Secondo la Corte **la questione è fondata**. *L'indicazione del tutto generica e non analiticamente quantificata, sia degli oneri derivanti dalla nuova previsione legislativa, sia delle risorse destinate a farvi fronte, viola il principio, espresso dall'art. 81, terzo comma, Cost., secondo il quale la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale.*

Sanita' pubblica - Riduzione della spesa relativa all'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati - Impiego pubblico - Contributo regionale ai Comuni per l'assunzione di lavoratori impiegati in attivita' socialmente utili o in lavori di pubblica utilita' - Porti e aeroporti - Autorizzazione alla Giunta per la sottoscrizione di quote consortili della Societa' Consorzio Aeroporto Salerno Pontecagnano s.c. a r.l., per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, entro un limite massimo - Assistenza - Rete territoriale del volontariato lucano - Autorizzazione alla Giunta per la stipula di convenzioni con i centri di servizio, con oneri gravanti su programmi cofinanziati da risorse comunitarie o sulle risorse della programmazione regionale unitaria. - Legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 5 (Legge di stabilita' regionale 2015), artt. 12, comma 1, 16, 27, 29, comma 1, e 61. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 27-7-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 12, 16, 27, 29 e 61 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2015), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-3 aprile 2015, depositato in cancelleria il 10 aprile 2015 ed iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica del 14 giugno 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

udito l'avvocato dello Stato Wally Ferrante 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, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, 16, 27, 29 e 61 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2015).

2.– Il ricorso contiene l’impugnazione dell’art. 12 nella sua interezza; le censure, tuttavia, vertono esclusivamente sul comma 1, ed è a questa disposizione, pertanto, che va circoscritto il *thema decidendum*.

3.– Ai sensi del richiamato art. 12, comma 1, la spesa per prestazioni di specialistica ambulatoriale, assistenza ospedaliera e assistenza riabilitativa da privato accreditato, sostenuta dalle aziende sanitarie locali negli anni 2015 e 2016, non può essere superiore al costo consuntivato sostenuto nell’anno 2013, al netto della mobilità sanitaria attiva.

Il ricorrente ritiene che tale disposizione sia in contrasto con l’art. 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale prevede che la spesa per le richiamate prestazioni, a decorrere dal 2014, debba essere tagliata nella misura fissa del 2 per cento, rispetto a quella consuntivata per il 2011 e al lordo della mobilità attiva.

4.– Nelle more del giudizio, è sopraggiunto l’art. 4 della legge della Regione Basilicata 13 agosto 2015, n. 36 (Norme in materia di sanità), rubricato «Modifica del comma 1 dell’art. 12 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 5».

L’art. 4 modifica l’impugnato art. 12, comma 1, sostituendo il riferimento «al costo consuntivato sostenuto nell’anno 2013» con quello «alla spesa di competenza consuntivata sostenuta nell’anno 2011 ridotta del 2%».

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con successiva memoria, ha rinunciato parzialmente al ricorso, in riferimento all’art. 12, comma 1, esclusivamente per la parte di questa disposizione oggetto delle richiamate modifiche.

Tale rinuncia, in mancanza di costituzione della Regione, comporta l’estinzione del processo, in parte qua, senza necessità di accettazione della rinuncia medesima (*ex plurimis*, sentenze n. 32 del 2012 e n. 217 del 2011).

5.– Resta pertanto da decidere la questione di legittimità costituzionale dell’art. 12, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 5 del 2015, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede la nettizzazione della mobilità sanitaria attiva dal tetto di spesa per l’acquisto delle suindicate prestazioni da privato.

6.– Nel merito, la questione è fondata.

L’art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012 fissa un generale obiettivo di riduzione della spesa relativa all’«acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l’assistenza specialistica ambulatoriale e per l’assistenza ospedaliera», precisando che la riduzione è «determinata dalla Regione».

Tale disposizione, dunque, può considerarsi espressione di un principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», poiché riguarda «non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente» (*ex plurimis*, sentenze n. 218 e n. 153 del 2015, n. 289 del 2013, n. 69 del 2011) e lascia «ciascuna Regione [...] libera di darvi attuazione [...] in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale» (*ex plurimis*, sentenza n. 211 del 2012).

Nel caso in esame, la Regione non ha dato un’attuazione graduata e differenziata della riduzione di spesa che le viene richiesta, in ipotesi modulando diversamente tale riduzione a

seconda del tipo di prestazione o del soggetto erogatore, pur nel rispetto del «risultato complessivo» indicato dal legislatore statale.

Essa, al contrario, escludendo dal tetto di spesa per tali prestazioni la quota riferita a quelle erogate in favore dei cittadini non residenti in Basilicata, non ha conseguito quel risparmio complessivo, ponendosi così in contrasto con l'art. 15, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, che non le consentiva di operare una simile esclusione.

Di conseguenza, l'art. 12, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2015, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede che la spesa per l'acquisto delle prestazioni sanitarie da privato debba essere calcolata al netto della mobilità sanitaria attiva.

7.– Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

8.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato, nella sua interezza, l'art. 16 della legge reg. Basilicata n. 5 del 2015, ma le censure riguardano il solo comma 3, il quale prevede che le tariffe da riconoscere per le prestazioni sanitarie erogate nei confronti dei residenti fuori Regione siano quelle stabilite dal tavolo nazionale della mobilità sanitaria interregionale.

È esclusivamente a questa disposizione, dunque, che il ricorso va delimitato.

9.– Nelle more del giudizio, l'impugnato art. 16, comma 3, è stato abrogato dall'art. 5 della legge regionale n. 36 del 2015. Il Presidente del Consiglio dei ministri, nella già richiamata memoria, ha rinunciato parzialmente al ricorso anche limitatamente a tale norma.

Pertanto, in mancanza di costituzione della Regione, deve essere dichiarata l'estinzione del processo, in riferimento all'art. 16, comma 3, senza necessità di accettazione della rinuncia medesima (ex plurimis, sentenze n. 32 del 2012 e n. 217 del 2011).

10.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge regionale n. 5 del 2015, in riferimento all'art. 81, comma terzo, Cost., è fondata.

L'art. 27 sostituisce il comma 4 dell'art. 19 della legge della Regione Basilicata 30 aprile 2014, n. 8 (Legge di Stabilità regionale 2014), disponendo che la Regione, a partire dall'anno 2014, riconosca ai Comuni che promuovono assunzioni in ruolo dei lavoratori impiegati in attività socialmente utili, nonché in lavori di pubblica utilità, un contributo pari ad euro 10.000,00.

A tal fine stabilisce lo stanziamento annuo, per il triennio 2015-2017, di euro 100.000,00.

Tuttavia, per l'anno 2016 il bilancio di previsione 2015, Missione 12, Programma 2, prevede uno stanziamento pari ad euro 40.000,00.

Per l'anno 2017, invece, la posta risulta del tutto priva di stanziamento.

Pertanto, «il combinato disposto dell[a] disposizion[e] impugnat[a] con i pertinenti stanziamenti di bilancio, assenti o incapienti, determina il difetto di copertura finanziaria e la conseguente illegittimità dell[a] stessa[a]» (sentenza n. 241 del 2013) per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

11.– In riferimento all'art. 29 della legge regionale n. 5 del 2015, il ricorso contiene l'impugnazione della disposizione nella sua interezza. Anche in questo caso, le censure vanno tuttavia riferite al solo comma 1, il quale autorizza la Giunta regionale a sottoscrivere quote consortili della Società Consorzio Aeroporto Salerno Pontecagnano s.c. a r.l. per un limite massimo di euro 280.000,00 per l'esercizio finanziario 2015, di euro 300.000,00 per il 2016 e di euro 1.400.000,00 per il 2017.

Ad avviso del ricorrente, i predetti oneri, a carico Missione 10, Programma 04, risulterebbero parzialmente non coperti, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. in quanto lo stanziamento del bilancio 2015 per l'anno 2017 è pari ad euro 1.250.000,00.

12.– La questione non è fondata.

La norma impugnata, infatti, nel consentire la sottoscrizione di tali quote fino a un «limite massimo», deve essere interpretata nel senso di autorizzare tale spesa entro il massimo della

copertura fornita, dovendo escludersi, viceversa, che essa comporti l'autorizzazione di un indebitamento.

13.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, infine, l'art. 61 della legge regionale n. 5 del 2015, il quale, nel modificare ed integrare l'art. 27 della legge regionale 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del Bilancio di Previsione per l'Esercizio Finanziario 2014 e Bilancio Pluriennale 2014/2016), consente la stipula di convenzioni tra Giunta regionale e Centri di servizio i cui eventuali oneri potranno gravare su programmi cofinanziati da risorse comunitarie o, in generale, sulle risorse della programmazione regionale unitaria.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, tale disposizione violerebbe l'art. 81, terzo comma, perché sarebbe suscettibile di comportare nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio regionale, a fronte dei quali non è puntualmente indicata la correlata copertura finanziaria.

La questione è fondata.

L'indicazione del tutto generica e non analiticamente quantificata, sia degli oneri derivanti dalla nuova previsione legislativa, sia delle risorse destinate a farvi fronte, viola il principio, espresso dall'art. 81, terzo comma, Cost., secondo il quale «la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale» (ex plurimis, sentenza n. 70 del 2012).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2015), nella parte in cui prevede che la spesa per l'acquisto delle prestazioni sanitarie da privato debba essere calcolata al netto della mobilità sanitaria attiva;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 27 della legge reg. Basilicata n. 5 del 2015;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 61 della legge reg. Basilicata n. 5 del 2015;

4) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 5 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara estinto il processo relativamente alla residua questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 5 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 5 del 2015, 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 14 giugno 2016.

Paolo GROSSI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Sentenza: 21 giugno 2016, n. 184

Materia: contabilità regionale

Parametri invocati: articoli 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione agli articoli 38, 39, 42, 43, comma 2, 49 e agli allegati 4/1, paragrafo 9.2, e 4/2, paragrafo 9.2, del d.lgs. 118/2011 ed alla l. 243/2012

Giudizio: legittimità in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla L.R. n. 20/2008), articoli 13, 15, comma 3, 18, commi 1 e 6, 19, 23 e 31, comma 1, lettera g)

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 1 -illegittimità costituzionale dell'articolo 23; - non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 13, 15, comma 3, 18, comma 6, 19 e 31, comma 1, lettera g), in riferimento agli articoli 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione al d. lgs 118/2011 ed alla l. 243/2012

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio ricorrente ha preliminarmente sostenuto che la materia contabile non sarebbe nella disponibilità legislativa delle Regioni, alle quali sarebbe riservata la mera facoltà di emanare regolamenti contabili applicativi del d.lgs.118/2011.

L'intera legge impugnata sarebbe, pertanto, costituzionalmente illegittima per violazione della competenza prevista dall'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, competenza appunto declinata nella normativa del d.lgs 118/2011.

Il ricorrente ha tuttavia impugnato non l'intera legge in oggetto ma singoli articoli, in quanto riproduttivi ovvero derogatori della disciplina contenuta nel d.lgs. 118/2011.

In particolare sono stati impugnati gli articoli 13, 15, comma 3, 18, commi 1 e 6, 19 e 23 della l.r. 1/2015 per violazione degli articoli 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., del d.lgs. n. 118 del 2011 e della legge 243/2012.

L'articolo 31 lettera g), infine, che demanda al regolamento di attuazione la disciplina delle modalità per la gestione delle aperture di credito sarebbe illegittima in quanto materia non prevista e disciplinata dal d.lgs. 118/2011.

La Corte, in via preliminare, rileva che le questioni proposte, per la molteplicità degli interessi coinvolti e degli oggetti implicati, non sono riferibili ad un unico ambito materiale; la Corte ricorda che *esistono alcuni complessi normativi i quali non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono (cfr. sentenza 303 del 2003) e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali.*

Nella materia in esame, il nesso di interdipendenza e compenetrazione che lega l'armonizzazione alle altre materie, come il coordinamento della finanza pubblica, la programmazione economica e finanziaria regionale, l'equilibrio di bilancio, ha fatto sì che proprio in sede di legislazione attuativa si sia verificata un'espansione della stessa armonizzazione ad ambiti di regolazione che si pongono nell'ambito di altri titoli di competenza.

Secondo la Corte, il sistema contabile regionale non è dunque totalmente sottratto ad un'autonoma regolazione, ma che questa è, in ogni caso intrinsecamente soggetta a limitazioni

necessarie a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti che si esplicano nelle disposizioni statali poste a salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili ai parametri precedentemente richiamati.

Non è dunque fondato l'assunto del governo secondo cui, dopo l'entrata in vigore del decreto sull'armonizzazione dei conti non vi sarebbe più spazio per il legislatore regionale sulla disciplina delle procedure contabili, se non per adempimenti meramente attuativi della legislazione statale.

Le censure mosse alla legge regionale in esame devono dunque essere valutate singolarmente con riferimento alla loro compatibilità con i precetti ricavabili direttamente dalle norme costituzionali in materia finanziaria o da specifiche norme interposte come quelle contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011.

Venendo all'esame delle norme impugnate, le questioni di legittimità costituzionale relative agli articoli 13 e 19 non sono fondate.

Secondo il Presidente del Consiglio, le suddette disposizioni riprodurrebbero in maniera poco chiara analoghe previsioni contenute 38 e 39 del d.lgs. n. 118.

Secondo la Corte il raffronto tra le norme regionali e le corrispondenti norme statali rivela, invece, una sostanziale coerenza tra gli enunciati normativi senza con ciò travalicare l'ambito di competenza del legislatore regionale.

Anche la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 3, secondo il giudice delle leggi, non è fondata.

Il governo afferma trattarsi di deroga all'articolo 49 del d.lgs 118/2011 in quanto consentirebbe il finanziamento di leggi regionali con fondi speciali diversi da quelli che l'articolo 49 del d.lgs. 118/2011 definisce. Secondo la Corte non sussiste difformità sostanziale della norma regionale rispetto alla norma statale.

La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18 comma 1, in relazione all'allegato 4/1, paragrafo 9.2, del d.lgs. 118/2011, è fondata nella parte in cui non prevede che la Giunta regionale presenti al Consiglio la proposta di legge di bilancio non oltre trenta giorni dalla presentazione del disegno di bilancio dello Stato.

In questo caso lo scostamento è sostanziale in quanto la norma interposta è funzionale al coordinamento della finanza pubblica, poichè la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei.

Al contrario, non è fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 6 dell'articolo 18, in relazione all'articolo 43, comma 2, del d.lgs.118/2011.

La norma interposta fissa il limite complessivo dell'esercizio provvisorio in un periodo non superiore a quattro mesi mentre la norma impugnata rinvia allo statuto regionale che prevede il limite temporale massimo di tre mesi per l'esercizio provvisorio, quindi inferiore a quello previsto dalla norma statale interposta.

In questo caso la disposizione regionale è addirittura più rigorosa di quella statale e conforme al canone costituzionale.

La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 23, in riferimento agli articoli 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione al principio contabile di cui all'allegato 4/2, paragrafo 9.2, d.lgs. 118/2011 è invece, secondo la Corte, fondata.

Secondo il governo, la disposizione regionale prevederebbe la possibilità di impegnare risorse assegnate dallo Stato con vincolo di destinazione in deroga a quanto previsto dall'articolo 42 del d.lgs 118/2011 ed al principio contabile applicato di cui all'allegato 4/2 dello stesso decreto.

La Corte richiama sul punto la propria giurisprudenza secondo cui “ *la natura esclusiva del vincolo di destinazione delle risorse costituisce scelta finanziaria di fondo della previsione statale*” (cfr. sentenza 38/2016) e “ *i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli .. per finanziarie gli obiettivi, cui sono*

dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiante. A ben vedere, questa eccezione [è riconducibile] alla clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge"(cfr. sentenza 70/2012).

La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, lettera g) in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione al d.lgs. 118/2011, non è fondata.

La norma impugnata rinvia al regolamento di attuazione la disciplina delle modalità per la gestione delle aperture di credito. Secondo il ricorrente, tale disciplina si porrebbe in contrasto con il d.lgs. 118/2011 che non prevede in alcuna disposizione tale forma di gestione della spesa per gli enti territoriali e che, pertanto, non può essere disciplinata dall'ordinamento regionale.

In realtà, secondo la Corte, l'apertura di credito è regolata dall'articolo 9 del d.p.r. 367/1994 e, in questo caso, vale il criterio di esame delle disposizioni regionali già enunciato ovvero: la potestà legislativa in materia è consentita alla Regione quando non ostino direttamente specifiche disposizioni riconducibili alla potestà esclusiva o concorrente dello Stato nelle materie finanziarie precedentemente individuate.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni relative alla legislazione regionale concernente gli strumenti di programmazione finanziaria nonché al bilancio finanziario gestionale (finanziamento con fondi speciali di provvedimenti legislativi; disciplina della manovra di bilancio e dell'esercizio provvisorio; impiego delle risorse di origine comunitaria e statale con vincolo di destinazione; disciplina, con regolamento di Giunta, delle modalità per la gestione delle aperture di credito). - Legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla L.R. n. 20/2008), artt. 13, 15, comma 3, 18, commi 1 e 6, 19, 23 e 31, comma 1, lettera g). - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 27-7-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13, 15, comma 3, 18, commi 1 e 6, 19, 23 e 31, comma 1, lettera g), della legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili.

Modifiche alla L.R. n. 20/2008), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-17 marzo 2015, depositato in cancelleria il 17 marzo 2015 ed iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Lucia Bora per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, 15, comma 3, 18, commi 1 e 6, 19, 23 e 31,

comma 1, lettera g), della legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili.

Modifiche alla L. R. n. 20/2008), in riferimento agli artt. 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione agli artt. 38, 39, 42, 43, comma 2, 49 e agli allegati 4/1, paragrafo 9.2, e 4/2, paragrafo 9.2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), ed alla 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).

1.1.– In via preliminare, il ricorrente sostiene che «La materia contabile non [sarebbe] nella disponibilità legislativa delle Regioni, alle quali [sarebbe] riservata la facoltà di emanare regolamenti contabili meramente applicativi del d.lgs. n. 118 del 2011».

Ciò in ossequio all'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost. – in relazione al d.lgs. n. 118 del 2011 – che riserva la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» alla potestà legislativa esclusiva allo Stato.

Il richiamato precetto costituzionale sarebbe posto «a garanzia dell'unitarietà della disciplina contabile dei bilanci pubblici e, più in particolare, di quelli delle Regioni, che, in passato, in applicazione del d.lgs. n. 76 del 2000, [avrebbero] normato la materia contabile ciascuna con propria legge regionale, creando la disomogeneità dei sistemi contabili che [avrebbe avuto] pesanti ricadute anche sul sistema economico nazionale [provocate dall'uso] di regole contabili non adeguate».

Secondo tale prospettazione, l'intera legge reg. Toscana n. 1 del 2015 sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione della competenza prevista dall'invocato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Successivamente, tuttavia, il ricorrente ha impugnato singoli articoli della legge regionale in questione, distinguendo tra: disposizioni meramente applicative del d.lgs. n. 118 del 2011, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), le quali non sarebbero lesive di precetti costituzionali; disposizioni riproduttive del suddetto d.lgs. n. 118 del 2011; disposizioni derogatorie del medesimo. Soltanto le disposizioni ricadenti nella seconda e nella terza categoria sono oggetto d'impugnazione.

1.2.– Seguendo tale impostazione, il Presidente del Consiglio censura gli artt. 13 e 19 della legge reg. Toscana n. 1 del 2015 per violazione degli artt. 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., del d.lgs. n. 118 del 2011 e della legge n. 243 del 2012.

Le norme impugnate riprodurrebbero quelle già contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011 ma «in maniera poco chiara sia nella forma che nelle implicazioni finali [...]. L'art. 13 [riprodurrebbe] quanto disposto dall'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, mentre l'art. 19 (Bilancio finanziario gestionale e variazione) [...] quanto previsto dall'art. 39 (soprattutto comma 10 e ss.) del citato d.lgs. n. 118 del 2011».

1.3.– Il ricorrente impugna, altresì, l'art. 15, comma 3, della legge reg. Toscana n. 1 del 2015 «per violazione degli articoli 81, 97 e 117, comma 2, lett. e) della Costituzione, del D.Lgs. 23/06/2011, n. 118 e della L. 24/12/2012, n. 243».

Il citato art. 15 – nel prevedere che alla legge di bilancio venga allegato l'elenco dei provvedimenti legislativi che possono essere finanziati con i fondi speciali e che nel corso dell'esercizio finanziario le disponibilità dei fondi speciali possano essere utilizzate anche per fornire la copertura a quelli non ricompresi nel summenzionato elenco, a condizione che il

provvedimento da coprire indichi gli interventi inseriti nell'elenco cui viene sottratta la relativa copertura – contrasterebbe con l'art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Quest'ultimo dispone che nel bilancio regionale possono essere iscritti uno o più fondi speciali, destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali che si perfezionino dopo l'approvazione del bilancio, e che tali fondi non sono utilizzabili per l'imputazione di atti di spesa, ma solo ai fini del prelievo di somme da iscrivere in aumento alle autorizzazioni di spesa dei programmi esistenti o dei nuovi programmi, dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che autorizzano le spese medesime.

Quindi, secondo la prospettazione del Presidente del Consiglio, i fondi speciali dovrebbero essere tenuti distinti a seconda che siano destinati al finanziamento di spese correnti o di spese in conto capitale, mentre le quote non utilizzate dovrebbero costituire economie di spesa.

La legge regionale impugnata, nel permettere, con l'art. 15, comma 3, censurato, il ricorso ai fondi speciali al fine di finanziare anche provvedimenti legislativi diversi da quelli previsti in via generale ed in applicazione della disciplina nazionale in materia, esorbiterebbe dai limiti della potestà legislativa regionale.

1.4.– In riferimento agli stessi parametri evocati a proposito dell'art. 15 della legge reg. Toscana n. 1 del 2015 viene censurato il successivo art. 18, comma 1, il quale dispone che entro il 31 ottobre di ogni anno la Giunta regionale presenti al Consiglio regionale la proposta di legge di bilancio, la proposta di legge di stabilità e le eventuali proposte di legge ad essa collegate.

Tale disposizione contrasterebbe con il principio contabile contenuto nell'allegato 4/1, paragrafo 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prevede che la Giunta approvi le proposte in materia di programmazione di bilancio entro il 31 ottobre di ogni anno ma, in ogni caso, non oltre trenta giorni dalla presentazione del disegno di bilancio dello Stato.

Al contrario, la norma regionale prescriverebbe l'unica scadenza del 31 ottobre di ogni anno.

1.5.– Il comma 6 dello stesso art. 18 viene impugnato per difformità rispetto a quanto previsto dal comma 2 dell'art. 43 (Esercizio provvisorio e gestione provvisoria) del d.lgs. n. 118 del 2011.

La norma interposta dispone che l'esercizio provvisorio del bilancio non possa, in nessun caso, essere concesso per periodi complessivamente superiori a quattro mesi, mentre la disposizione regionale stabilisce che «L'esercizio provvisorio è autorizzato dal Consiglio regionale con legge proposta dalla Giunta regionale, per un periodo non superiore a quello stabilito dallo Statuto», vale a dire tre mesi.

1.6.– Il Presidente del Consiglio sostiene inoltre che l'art. 23 della legge reg. Toscana n. 1 del 2015 prevederebbe, in materia di risorse di origine comunitaria e statale con vincolo di destinazione, un'illegittima deroga rispetto a quanto disposto dall'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011 e dal principio contabile di cui all'allegato 4/2, paragrafo 9.2, del decreto legislativo stesso, ipotizzando casistiche di impegni di risorse assegnate dallo Stato con vincolo di destinazione non contemplate dalla normativa statale.

1.7.– L'impugnato art. 31, comma 1, lettera g), della legge reg. Toscana n. 1 del 2015, infine, demanda al regolamento di attuazione, che dovrà essere adottato dalla Giunta regionale, la disciplina delle modalità per la gestione delle aperture di credito.

Secondo il Presidente del Consiglio anche tale disciplina sarebbe illegittima in quanto non prevista dal d.lgs. n. 118 del 2011.

2.– Deve rilevarsi, in via preliminare, che le questioni proposte nel presente giudizio, per la molteplicità degli interessi coinvolti e degli oggetti implicati, non sono riferibili ad un unico ambito materiale.

Per questo motivo è necessario individuare i criteri guida per scrutinare le censure dello Stato nei confronti delle norme impuginate.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che esistono alcuni complessi normativi i quali «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono» (sentenza n. 303 del 2003) e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali.

In questa area dai confini di complessa identificazione si colloca la legge regionale impugnata che, in un ambito finanziario astrattamente riferibile a più interessi costituzionali protetti, trova la sua ragione nella disciplina di specifiche prerogative dell'ente territoriale e nella "omogeneizzazione" di dette prerogative attraverso modalità di "espressione contabile" le quali devono essere compatibili con le regole indefettibili poste a tutela della finanza pubblica, in attuazione di una pluralità di precetti costituzionali.

2.1.– Venendo ad un esame concreto del fenomeno di interrelazione tra i diversi parametri costituzionali che caratterizza il presente giudizio, occorre sottolineare come il Presidente del Consiglio, pur avendone evocati alcuni, sviluppi le proprie argomentazioni soprattutto in riferimento alla «armonizzazione dei bilanci pubblici» ed al d.lgs. n. 118 del 2011, il quale – come evidenziato dall'intitolazione – si occupa dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali.

Gli altri parametri invocati (artt. 81 e 97 Cost.) assumono nell'ambito del ricorso un ruolo recessivo, il quale condurrebbe – sotto gli specifici profili di riferimento – ad una declaratoria di inammissibilità per insufficienza di motivazione se l'interdipendenza delle materie coinvolte ed il carattere espansivo del d.lgs. n. 118 del 2011 non ponessero in luce la loro obiettiva rilevanza attraverso l'intreccio polidirezionale delle competenze statali e regionali in una sequenza dinamica e mutevole della legislazione.

Quest'ultima trova il suo epilogo proprio nel suddetto decreto, il quale – come successivamente precisato – non contiene disposizioni ispirate soltanto all'armonizzazione dei bilanci ma anche agli altri parametri richiamati nel ricorso nonché al coordinamento della finanza pubblica.

In questa prospettiva occorre ricordare che l'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci.

Rispetto alle altre competenze legislative dello Stato in materia finanziaria in questa sede evocate, può dirsi che l'armonizzazione – ancorché finalizzata a rendere i documenti contabili delle amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili – dopo la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ne ha sancito il passaggio dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato, ha assunto gradualmente una sua fisionomia più ampia e rigorosa attraverso la legislazione ordinaria ed in particolare, per quel che riguarda gli enti territoriali, il d.lgs. n. 118 del 2011.

Il nesso di interdipendenza che lega l'armonizzazione alle altre materie, e la conseguente profonda e reciproca compenetrazione, hanno comportato che proprio in sede di legislazione attuativa si sia verificata un'espansione della stessa armonizzazione ad ambiti di regolazione che si pongono nell'alveo di altri titoli di competenza, nominati ed innominati.

In sostanza, la stretta compenetrazione degli ambiti materiali ha reso inseparabili alcuni profili di regolazione.

Così, a titolo esemplificativo, si può affermare che l'armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica: infatti, la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura e se il percorso di programmazione e previsione non è temporalmente

armonizzato con quello dello Stato (peraltro di mutevole configurazione a causa della cronologia degli adempimenti imposti in sede europea).

Analogamente, per quel che riguarda la tutela degli equilibri finanziari, il divieto di utilizzare fondi vincolati prima del loro accertamento risponde alla finalità di evitare che ciò crei pregiudizio alla finanza pubblica individuale ed allargata.

Ed in effetti nelle censure mosse in relazione al d.lgs. n. 118 del 2011, quale norma interposta, vengono richiamate disposizioni ascrivibili, sotto il profilo teleologico, sia al coordinamento della finanza pubblica, sia alla disciplina degli equilibri di bilancio di cui all'art. 81 Cost., sia al principio del buon andamento finanziario e della programmazione di cui all'art. 97 Cost. (sul collegamento tra buon andamento finanziario e programmazione, sentenze n. 129 e n. 10 del 2016).

2.2.– Dunque, è proprio in virtù di questa sequenza dinamica e mutevole che caratterizza la legislazione afferente alla tutela degli interessi finanziari, ambito connotato dall'intreccio di competenze trasversali, concorrenti e residuali, che le censure del Presidente del Consiglio raggiungono, indipendentemente dalla loro fondatezza, di cui si dirà, un livello di definizione utile a superare il vaglio di ammissibilità.

Ai fini della presente decisione occorre anche tener conto del fatto che la programmazione economica e finanziaria regionale, le relative procedure contabili e l'attuazione in sede locale dei principi di coordinamento della finanza pubblica si inseriscono in un ambito normativo particolarmente complesso, il quale – sul versante della Regione – impinge nella potestà legislativa concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., in quella residuale del successivo quarto comma del medesimo articolo e nell'autonomia finanziaria garantita dall'art. 119 Cost.

Non rileva in tale prospettiva il problema se sia configurabile – in simmetria con la funzione «sistema contabile dello Stato» prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – una potestà legislativa residuale della Regione definibile come «sistema contabile regionale» riconducibile al quarto comma del medesimo art. 117 Cost.; quel che è certo è che non può essere disconosciuta la potestà di esprimere nella contabilità regionale, pur nel rispetto dei vincoli statali, le peculiarità connesse e conseguenti all'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione.

Nell'intreccio di materie precedentemente descritto vengono infatti in gioco, sul versante regionale, una pluralità di prerogative che vanno dall'esercizio dell'autonomia organizzativa e finanziaria, alla salvaguardia dei propri equilibri finanziari e della programmazione, alle modalità di declinazione delle regole di volta in volta emanate a livello statale in tema di coordinamento della finanza pubblica.

Inoltre, i bilanci e la contabilità pubblica sono anche strumenti di governo e di indirizzo dell'attività dell'amministrazione: in particolare per le Regioni, che godono di una autonomia costituzionalmente protetta.

Ciò comporta la necessità di consentire a queste ultime la possibilità di soddisfare tali esigenze, pur senza travalicare i limiti esterni costituiti dalla legislazione statale ed europea in tema di vincoli finanziari.

2.3.– In definitiva, può concludersi che il sistema contabile regionale – indipendentemente dalla sua possibile configurazione come autonoma materia ascrivibile alla potestà residuale dell'ente – non è stato totalmente sottratto ad un'autonoma regolazione, ma che questa è, tuttavia, intrinsecamente soggetta a limitazioni necessarie «a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti» (sentenza n. 279 del 2006).

In particolare, l'autonomia della Regione in questo settore normativo trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell'ambito della salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili ai parametri precedentemente richiamati.

Tali considerazioni comportano quindi che le censure mosse alla legge regionale in esame debbano essere valutate non in astratto, ma in riferimento ad una concreta collisione con i precetti

ricavabili direttamente dalle norme costituzionali in materia finanziaria o da specifiche norme interposte come quelle contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011.

3.– Venendo al merito del ricorso, è necessario occuparsi preliminarmente della censura, formulata in premessa ma non trasposta nell'impugnazione, nei confronti dell'intera legge regionale sulla base dell'assunto che «La materia contabile non [sarebbe] nella disponibilità legislativa delle Regioni, alle quali [verrebbe unicamente] riservata la facoltà di emanare regolamenti contabili meramente applicativi del d.lgs. n. 118 del 2011».

Infatti l'argomentazione, apparentemente ancipite rispetto alle questioni successivamente sollevate nei confronti di singole disposizioni, è invece la premessa logica di tutte le contestazioni, le quali partono dal presupposto che, dopo l'entrata in vigore del decreto sull'armonizzazione dei conti, non vi sarebbe più spazio per il legislatore regionale in materia di disciplina delle procedure contabili, se non per adempimenti meramente attuativi della legislazione statale.

Tale assunto non è fondato, poiché non tiene conto dell'intreccio delle competenze legislative oggetto delle precedenti considerazioni.

Le indefettibili esigenze di armonizzazione dei conti pubblici, di custodia della finanza pubblica allargata e della sana gestione finanziaria non precludono peculiari articolazioni del bilancio regionale fondate sull'esigenza di scandire la programmazione economico-finanziaria nelle procedure contabili e le modalità analitiche di illustrazione di progetti e di interventi.

Occorre ricordare che il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato.

In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall'armonizzazione dei bilanci.

Quest'ultima, semmai, rappresenta il limite esterno – quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali – alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità.

Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche.

Sotto tale profilo, i moduli standardizzati dell'armonizzazione dei bilanci, i quali devono innanzitutto servire a rendere omogenee, ai fini del consolidamento dei conti e della loro reciproca confrontabilità, le contabilità dell'universo delle pubbliche amministrazioni, così articolato e variegato in relazione alle missioni perseguite, non sono idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell'organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato.

Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità.

Pertanto, la peculiarità del sistema contabile regionale mantiene, entro i limiti precedentemente precisati, la sua ragion d'essere in relazione alla finalità di rappresentare le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate in sede locale.

Una tipizzazione della struttura del bilancio regionale, che sia conciliabile e rispettosa dei limiti esterni e non sia in contrasto con gli standard provenienti dall'armonizzazione, dal

coordinamento, dal rispetto dei vincoli europei e degli equilibri di bilancio è funzionale dunque alla valorizzazione della democrazia rappresentativa, nell'ambito della quale deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese.

Le esposte considerazioni costituiscono anche il presupposto logico per lo scrutinio delle singole impugnazioni.

4.– Alla luce di quanto premesso, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 19 della legge reg. Toscana n. 1 del 2015, in relazione gli artt. 38 e 39 del d.lgs. n. 118 del 2011, non sono fondate.

Secondo il Presidente del Consiglio, le suddette disposizioni riformulerebbero «in maniera poco chiara nella forma e nelle implicazioni finali» analoghe previsioni contenute nella disciplina statale, generando una situazione di incertezza.

Il raffronto tra le due norme regionali e le corrispondenti norme statali invocate rivela, invece, una sostanziale coerenza tra gli enunciati normativi.

Il ricorrente – per quel che riguarda il citato art. 13 – sembra invocare una formale diversità tra la classificazione delle leggi regionali di spesa rispetto a quanto previsto dal d.lgs. n. 118 del 2011.

In realtà, l'intero art. 13 è conforme ai fondamentali principi della copertura preventiva degli oneri di spesa; in assenza di qualsiasi contrasto con le regole di copertura, è evidente che gli eventuali problemi sotto tale profilo potranno semmai riguardare future leggi regionali che si discostassero da tali principi, per le quali il Presidente del Consiglio è comunque titolare del ricorso in via di azione, esperibile tutte le volte in cui la legislazione regionale decampi dal proprio alveo naturale.

Anche per quel che riguarda l'impugnato art. 19 la competenza in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici» viene richiamata apoditticamente, dal momento che il ricorrente afferma che «le disposizioni impugnate, nel rimodulare il tenore delle corrispondenti norme statali [nel caso di specie l'art. 39 del d.lgs. n. 118 del 2011], finiscono con l'ingenerare una situazione di incertezza che confligge con l'esigenza di chiarezza caratterizzante la materia in esame e, comunque, esorbitano, dal perimetro entro il quale deve essere riconosciuta la potestà legislativa delle Regioni in materia».

Al contrario, la disposizione si limita a collegare i profili della gestione amministrativa con le relative poste contabili, confrontando tale rapporto in ragione delle caratteristiche organizzative dell'ente, senza con ciò travalicare l'ambito di competenza del legislatore regionale.

5.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Toscana n. 1 del 2015, proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione all'art. 49, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011, non è fondata.

Le censure del Presidente del Consiglio muovono da una non corretta interpretazione della disposizione impugnata, dal momento che essa prevede solo che le disponibilità dei fondi speciali possano essere utilizzate in corso di esercizio per fornire copertura a provvedimenti legislativi non compresi nell'elenco allegato alla legge di bilancio, purché il provvedimento da coprire indichi gli interventi inseriti nell'elenco a cui viene sottratta la relativa copertura.

L'espressione «utilizzate» non significa certamente – come sembra intendere il ricorrente – che le disponibilità dei fondi speciali siano direttamente oggetto di atti di impegno di spesa; essa esprime correttamente la regola secondo cui le disponibilità in contestazione sono accantonate nei fondi speciali al fine di aumentare – quando ne ricorrano i presupposti – le autorizzazioni di spesa di programmi già esistenti o di nuovi programmi.

In definitiva, il comma 3 del menzionato art. 15 non disciplina le somme accantonate nei fondi speciali in difformità dai principi ricavabili dall'art. 49, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011.

6.– La questione di legittimità costituzionale dell’art. 18, comma 1, della legge reg. Toscana n. 1 del 2015, in relazione all’allegato 4/1, paragrafo 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011, è fondata nella parte in cui non prevede che comunque la Giunta regionale presenti la proposta di legge di bilancio non oltre trenta giorni dalla presentazione del disegno di bilancio dello Stato.

La disposizione regionale stabilisce infatti che «entro il 31 ottobre di ogni anno, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale la proposta di legge di bilancio, la proposta di legge di stabilità e le eventuali proposte di legge ad essa collegate», mentre la norma interposta invocata dal ricorrente prescrive che «Entro il 31 ottobre di ogni anno, e comunque non oltre 30 giorni dalla presentazione del disegno di bilancio dello Stato, la giunta approva lo schema della delibera di approvazione del bilancio di previsione finanziario relativa almeno al triennio successivo, da sottoporre all’approvazione del Consiglio».

In questo caso lo scostamento non è soltanto formale e la norma interposta – pur contenuta nel decreto di armonizzazione dei bilanci – per effetto delle strette interrelazioni tra i principi costituzionali coinvolti è servente al coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei.

7.– Viceversa, non è fondata l’ulteriore questione di legittimità costituzionale del comma 6 del medesimo articolo in relazione all’art. 43, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011.

È vero che la disposizione impugnata stabilisce che l’esercizio provvisorio sia autorizzato per un periodo non superiore a quello stabilito dallo statuto mentre la norma interposta fissa il limite complessivo dell’esercizio provvisorio in un periodo non superiore a quattro mesi.

Tuttavia, come evidenziato dalla difesa regionale, lo statuto della Regione Toscana prevede il limite temporale di tre mesi, inferiore a quello massimo previsto dalla norma statale interposta.

In questo caso un esame sostanziale delle diverse formulazioni porta a ritenere che la disposizione regionale richiamata sia addirittura più rigorosa di quella statale.

Essendo l’autorizzazione all’esercizio provvisorio un’ipotesi eccezionale collegata ad eventi straordinari e comunque non fisiologici, è chiaro che il maggior rigore dello statuto regionale rende la disposizione impugnata conforme al canone costituzionale.

8.– La questione di legittimità costituzionale dell’art. 23 della legge reg. Toscana n. 1 del 2015, in riferimento agli artt. 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione al principio contabile di cui all’allegato 4/2, paragrafo 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011, è fondata.

La censura del Presidente del Consiglio dei ministri è formulata in modo sintetico ma si rende esplicita in relazione alla norma interposta invocata – il paragrafo 9.2 dell’allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 – la quale ribadisce l’assoluto vincolo di destinazione, non solo dei fondi europei, ma anche del cofinanziamento nazionale.

Sotto questo profilo dunque si possono identificare nel ricorso, per quanto molto conciso in parte qua, «gli elementi sufficienti per ritenere ammissibile la censura, ossia: i termini della questione proposta, la disposizione impugnata, i parametri evocati e le ragioni del dubbio di legittimità (sentenze n. 31 del 2016 e n. 176 del 2015), che sta appunto nel preteso contrasto fra il vincolo di esclusività di destinazione dei proventi fissato nella legge statale e la possibilità di un’eccezione a tale vincolo introdotta dalla legge regionale» (sentenza n. 38 del 2016).

La disposizione impugnata stabilisce che

1. Nei casi di assegnazioni comunitarie e statali con vincolo di destinazione, la Regione può stanziare somme eccedenti quelle assegnate, ferme restando, per le spese relative a funzioni delegate, le disposizioni statali che disciplinano tali funzioni.

2. La Regione, qualora abbia impegnato in un esercizio spese eccedenti le risorse ad essa assegnate dallo Stato con vincolo di destinazione, ha facoltà di compensare tali maggiori spese con minori stanziamenti per lo stesso scopo nei due esercizi immediatamente successivi.

Nei bilanci relativi a tali esercizi, le assegnazioni statali per scopi già soddisfatti con i finanziamenti aggiuntivi regionali sono sottratte alla loro destinazione.

Analoga facoltà riguarda le assegnazioni ricevute da altri soggetti, salvo che ciò sia espressamente escluso dalla disciplina dei relativi rapporti».

Il paragrafo 9.2 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede, tra l'altro, che «Costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio [...] c) derivanti da trasferimenti erogati a favore dell'ente per una specifica destinazione.

La natura vincolata dei trasferimenti UE si estende alle risorse destinate al cofinanziamento nazionale. Pertanto, tali risorse devono essere considerate come “vincolate da trasferimenti” ancorché derivanti da entrate proprie dell'ente».

Il confronto tra le due disposizioni evidenzia l'illegittimità della norma regionale, consistente nella creazione di un meccanismo contabile elusivo del vincolo di legge.

Peraltro, tale meccanismo entra in collisione con lo stesso principio della copertura finanziaria, il quale costituisce una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti «la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 192 del 2012).

Nel caso in esame, la formulazione ambigua della norma regionale presenta alcune singolarità, spiegabili unicamente con lo scopo di aggirare il vincolo di destinazione dei fondi in questione.

Infatti, quando la concessione di fondi comunitari o nazionali vincolati per legge viene perfezionata, non vi è alcun ostacolo ad eventuali diacronie tra il momento della somministrazione delle risorse e quello del loro impiego.

Di regola, anzi, vengono somministrate delle anticipazioni mentre i saldi possono essere posticipati successivamente alle verifiche di regolarità afferenti alla avvenuta utilizzazione dei fondi.

Non si comprende pertanto per quale motivo, in presenza di somme già «assegnate», debbano essere stanziati «somme eccedenti» al fabbisogno dell'intervento vincolato, venendosi a realizzare una singolare “doppia copertura”.

Ciò a meno di pensare che il termine «assegnate» sia utilizzato per consentire un impiego antecedente – e in quanto tale non consentito – alla formale concessione del contributo vincolato quando, ad esempio, esista una semplice promessa condizionata ad oneri istruttori o all'inverarsi di determinate circostanze.

Ove ciò fosse consentito verrebbero in essere operazioni rischiose sia con riguardo alla effettività del vincolo che ai principi della copertura: l'intervento sarebbe avviato indipendentemente dalla concessione con possibili sopravvenienze negative qualora essa non dovesse perfezionarsi e il vincolo sarebbe aggirato attraverso la non corrispondenza tra quanto stanziato e quanto realizzato.

In realtà, il vincolo di destinazione nella materia finanziaria e contabile comporta che il fondo possa essere impiegato solo per la realizzazione dello scopo per cui è stato stanziato.

Occorre a tal fine considerare che nella contabilità pubblica la regola relazionale tra entrate e spese è quella riconducibile al principio di unità del bilancio «specificativo dell'art. 81 Cost. [secondo cui] tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita» (sentenza n. 192 del 2012).

In tale contesto, il vincolo di destinazione si pone quale deroga al principio generale per garantire la finalizzazione di determinate risorse, come quelle erogate a titolo di sovvenzioni, contributi o finanziamenti, alla realizzazione dello scopo pubblico per il quale sono state stanziare.

Pertanto, il carattere finalistico della deroga non consente interpretazioni o distinzioni di sorta all'interno della contabilità regionale, poiché «la natura esclusiva del vincolo di destinazione delle risorse [...] e la sua precipua funzionalizzazione alla realizzazione di un programma [costituisce] scelta finanziaria di fondo della previsione statale [...], senza che a tali fini siano necessarie altre spiegazioni» (sentenza n. 38 del 2016).

Già in precedenza è stato affermato da questa Corte un principio analogo a quello contenuto nell'allegato del d.lgs. n. 118 del 2011: «È necessario premettere che i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli [...] per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate refluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente.

A ben vedere, questa eccezione [è riconducibile] alla clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge» (sentenza n. 70 del 2012).

9.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, lettera g) della legge reg. Toscana n. 1 del 2015, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione al d.lgs. n. 118 del 2011, non è fondata.

La norma impugnata rinvia al regolamento di attuazione la disciplina delle modalità per la gestione delle aperture di credito.

Secondo il ricorrente, tale disciplina si porrebbe in contrasto con la normativa statale, dal momento che il d.lgs. n. 118 del 2011 non prevede in alcuna disposizione tale forma di gestione della spesa per gli enti territoriali.

Deve essere condivisa l'eccezione della difesa regionale secondo cui tale procedura di spesa è consentita e trova il suo archetipo normativo proprio nella legislazione statale: infatti l'apertura di credito o accreditamento è regolata dall'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367 (Regolamento recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili).

Vale anche in questo caso il criterio di scrutinio della normativa regionale, secondo cui la potestà legislativa in materia è consentita alla Regione quando non ostino direttamente specifiche disposizioni riconducibili alla potestà esclusiva o concorrente dello Stato nelle materie finanziarie precedentemente individuate.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla L. R. n. 20/2008), nella parte in cui non prevede che comunque la proposta di legge di bilancio, la proposta di legge di stabilità e le eventuali proposte di legge ad essa collegate siano presentate non oltre trenta giorni dalla presentazione del disegno di bilancio dello Stato;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge reg. Toscana n. 1 del 2015;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, 15, comma 3, 18, comma 6, 19 e 31, comma 1, lettera g), della legge reg. Toscana n. 1 del 2015 promosse, in riferimento agli artt. 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione al decreto

legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), ed alla 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), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2016.

Paolo GROSSI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Sentenza : 6 luglio 2016, n. 185

Materia: ordinamento civile, governo del territorio

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione

Ricorrente: Presidente Consiglio Ministri

Oggetto: artt. 2, comma 1, lettere g) ed i), 4, comma 1, lettera g), 17 e 18, comma 2, della legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica)»

Esito:

1) ill. cost. dell'art. 2, comma 1, lettera g), della l.r. 7/2015 limitatamente alle parole «, ivi comprese quelle previste dall'articolo 9 del D.M. n. 1444/1968,»;

2) ill. cost. dell'art. 2, comma 1, lettera i), della l.r. Molise 7/2015, nella parte in cui non prevede, dopo le parole «fermo restando quanto stabilito dal codice civile», le parole «e dall'articolo 9 del d.m. n. 1444 del 1968»;

3) ill. cost. dell'art. 4, comma 1, lettera g), della l.r. Molise 7/2015;

4) ill. cost. dell'art. 3, comma 7, della l.r. Molise 7/2015, nella parte in cui non prevede il rispetto delle distanze legali stabilite dal codice civile e dalle disposizioni integrative;

5) non fondatezza della questione di leg. Cost. dell'art. 18, comma 2, della l.r. Molise 7/2015;

6) cessazione della materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della l.r. Molise 7/2015.

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere g) ed i), 4, comma 1, lettera g), 17 e 18, comma 2, della legge della Regione Molise 7/2015. In particolare, secondo il ricorrente gli artt. 2, comma 1, lett. g) ed i), e 4, comma 1, lett.g), della l.r. 7/2015 violerebbero l'art. 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, della Costituzione, in quanto consentono interventi di ampliamento e ricostruzione degli edifici esistenti in deroga alle distanze legali fissate dall'art. 9 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765).

Secondo il ricorrente, inoltre, l'art. 17 della l.r. Molise 7/2015 sarebbe illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., perché – inserendo nella l.r. 30/2009 l'art.

14-ter, in forza del quale entro il 31 maggio 2016 la Giunta regionale adotta i Piani paesistici esecutivi di ambito di cui all'art. 11 della legge della Regione Molise 1° dicembre 1989, n. 24 (Disciplina dei piani territoriali paesistico-ambientali) – non avrebbe tenuto conto delle norme statali del codice dei beni culturali d.lgs. n. 42/2004, che impongono la copianificazione Stato-Regioni in materia paesaggistica.

Infine, l'art. 18, comma 2, della l.r. 7/2015 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, Cost., perché, prevedendo che i procedimenti avviati prima dell'entrata in vigore della legge e per i quali non sono ancora stati versati gli oneri concessori sono valutati e definiti secondo le disposizioni della stessa legge, realizzerebbe un condono edilizio straordinario non consentito al legislatore regionale.

La Corte costituzionale, in via preliminare, rileva che, successivamente alla proposizione del ricorso, è intervenuta la l.r. della Regione Molise 13/2015 che ha modificato le disposizioni impugnate della l.r. 30/2009.

A tale proposito, secondo il costante orientamento della Corte, per verificare la cessazione della materia del contendere, devono verificarsi due condizioni:

a) la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso soddisfacente della pretesa avanzata con il ricorso;

b) la mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (ex plurimis, sentenze n. 32 e n. 16 del 2015).

Nel caso di specie la Corte rileva che sussiste la prima condizione, in quanto sono da ritenersi soddisfacenti le modifiche intervenute che eliminano le disposizioni che consentivano di derogare alle distanze di cui al d.m. n. 1444 del 1968; viene inoltre inserito un inciso che impone il rispetto delle distanze legali di cui al d.m. 1444; infine si abrogano, rispettivamente, la disposizione introdotta da quella impugnata e quella impugnata.

Quanto alla seconda condizione, nonostante la limitatezza del periodo di vigenza delle norme impugnate, il contenuto delle stesse non consente, con riferimento agli artt. 2, comma 1, lettere g) ed i), 4, comma 1, lettera g), e 18, comma 2), di escludere la loro applicazione.

Diversamente è a dirsi con riferimento all'art. 17, che prevedeva l'adozione, ad opera della Giunta regionale, entro il 31 maggio del 2016 dei Piani paesistici.

In questo caso, infatti, il lungo termine finale previsto dalla norma poi abrogata e la complessità del procedimento amministrativo di adozione dello strumento pianificatorio, non consentono infatti di escludere l'applicazione della disposizione impugnata.

Conseguentemente la Corte rileva la cessazione della materia del contendere relativamente all'art. 17 della l.r. 7/2015.

Passando dunque ad esaminare il merito delle altre due questioni, la Corte rileva la fondatezza della questione di legittimità costituzionale, dell'art. 2, comma 1, lett. g), della l.r. 7/2015, in quanto tale disposizione consentiva la possibilità di derogare alle distanze fissate dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968.

La disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell'ordinamento civile ed è dunque di competenza legislativa statale; alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio.

Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall'altro essa, interferendo con l'ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo – il governo del territorio – che ne detta anche le modalità di esercizio» (sentenza n. 6 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 134 del 2014 e n. 114 del 2012).

Ad avviso della Corte nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza statale in materia di «ordinamento civile» e concorrente in materia di «governo del territorio», il punto di equilibrio è stato rinvenuto nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, dotato di

efficacia precettiva e inderogabile (sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011).

Tale disposto ammette distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo “nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche”.

In definitiva, le deroghe all’ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio (sentenza n. 6 del 2013)» (sentenza n. 134 del 2014).

Secondo il giudice delle leggi tali conclusioni meritano di essere ribadite anche alla luce dell’introduzione dell’art. 2-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), che espressamente stabilisce la vincolatività, anche per le Regioni e le Province autonome, delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 e dell’ammissibilità delle deroghe solo a condizione che siano «inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 134 del 2014).

Nel caso di specie questa condizione non sussiste e pertanto la disposizione impugnata eccede la competenza regionale concorrente del «governo del territorio», violando il limite dell’«ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Deve essere pertanto dichiarata la illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lett. g), della legge reg. Molise n. 7 del 2015, limitatamente alle parole «, ivi comprese quelle previste dall’articolo 9 del D.M. n. 1444/1968,».

È fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lett. i), della l.r. 7/2015, in quanto consente che gli ampliamenti agli edifici esistenti e in costruzione avvengano in deroga ai vigenti strumenti urbanistici comunali, fermo restando quanto stabilito dal codice civile, ma senza espressamente imporre il rispetto delle distanze fissate dall’art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968.

L’introduzione di deroghe particolari in grado di discostarsi dalle distanze di cui all’art. 9 del d.m. 1444/1968 rende illegittimo l’intervento del legislatore regionale, non ricorrendo collegamento agli strumenti urbanistici e la finalizzazione delle deroghe alla conformazione di determinate zone del territorio”.

Va pertanto dichiarata l’illegittimità costituzionale della norma impugnata nella parte in cui non prevede, dopo le parole «fermo restando quanto stabilito dal codice civile», le parole «e dall’articolo 9 del d.m. n. 1444 del 1968».

È ugualmente fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, lett.g), della l.r. 7/2015 con riferimento ai medesimi parametri costituzionali.

La disposizione impugnata ha infatti espressamente sancito la derogabilità delle distanze minime di cui al d.m. 1444/1968 nel caso degli interventi di demolizione e ricostruzione contemplati dalla norma modificata.

Anche in questo caso, tuttavia, la generalità della previsione e il mancato collegamento delle deroghe agli strumenti urbanistici rendono illegittimo l’intervento del legislatore regionale.

Peraltro la Corte dichiara anche la illegittimità in via consequenziale dell’art. 3, comma 7, della l.r. 30/2009, nella parte in cui consente la deroga alle distanze tra gli edifici senza prevedere il rispetto di quelle stabilite dal codice civile e dalle disposizioni integrative, con cui la disposizione modificatrice impugnata è avvinta da un «inscindibile legame funzionale» (sentenza n. 217 del 2015).

Non fondata è, invece, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 18, comma 2, della l.r. 7/2015, in quanto questo sarebbe priva di un vero e proprio contenuto precettivo, limitandosi a regolare l’applicazione dello ius superveniens ai procedimenti amministrativi in corso, secondo il noto principio del tempus regit a

Edilizia e urbanistica - Distanze tra edifici e osservanza delle fasce di rispetto - Possibilità di ampliamenti a edifici esistenti o in costruzione in deroga alle distanze fissate dal d.m. n. 1444 del 1968 - Disciplina transitoria. -

Legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica)», artt. 2, comma 1, lettere g) ed i), 4, comma 1, lettera g), 17 e 18, comma 2; legge Regione Molise 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica), art. 3, comma 7). - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 27-7-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere g) ed i), 4, comma 1, lettera g), 17 e 18, comma 2, della legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-17 giugno 2015, depositato in cancelleria il 19 giugno 2015 ed iscritto al n. 67 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

udito l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere g) ed i), 4, comma 1, lettera g), 17 e 18, comma 2, della legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica)».

1.1.– Lamenta, in particolare, il ricorrente che gli artt. 2, comma 1, lettere g) ed i), e 4, comma 1, lettera g), della legge reg. Molise n. 7 del 2015 violino l'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, perché consentono interventi di ampliamento e ricostruzione degli edifici esistenti in deroga alle distanze legali fissate dall'art. 9 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765).

1.2.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri l'art. 17 della legge reg. Molise n. 7 del 2015 sarebbe illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché –

inserendo nella legge della Regione Molise 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica) l'art. 14-ter, in forza del quale entro il 31 maggio 2016 la Giunta regionale adotta i Piani paesistici esecutivi di ambito di cui all'art. 11 della legge della Regione Molise 1° dicembre 1989, n. 24 (Disciplina dei piani territoriali paesistico-ambientali) – non avrebbe tenuto conto delle norme statali 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 impongono la copianificazione Stato-Regioni in materia paesaggistica.

1.3.– Lamenta, infine, il Presidente del Consiglio dei ministri che l'art. 18, comma 2, della legge reg. Molise n. 7 del 2015 violi l'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost., perché, prevedendo che i procedimenti avviati prima dell'entrata in vigore della legge e per i quali non sono ancora stati versati gli oneri concessori sono valutati e definiti secondo le disposizioni della legge medesima, realizzerebbe un condono edilizio straordinario non consentito al legislatore regionale.

2.– In via preliminare va rilevato che, successivamente alla proposizione del ricorso, è intervenuta la legge della Regione Molise 16 luglio 2015, n. 13 (Modifiche ed abrogazioni alla legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30, recante «Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica» ed alla legge regionale 14 aprile 2015, n. 7, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30».

Abrogazione di articolo della legge regionale 4 maggio 2015, n. 8, recante «Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese.

Modificazioni e integrazioni di leggi regionali»), che, per quanto qui rileva, ha inciso sulle disposizioni normative impugnate con il ricorso ovvero sulle norme modificate da tali disposizioni e contenute nella legge reg. Molise n. 30 del 2009.

2.1.– In particolare, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Molise n. 13 del 2015 ha apportato alla legge reg. Molise n. 30 del 2009 le seguenti modifiche: «a) all'articolo 2, comma 5, ultimo periodo, le parole “ivi comprese quelle previste dall'articolo 9 del D.M. n. 1444/1968,” sono soppresse; b) all'articolo 2, comma 8, primo periodo, dopo le parole “fermo restando quanto stabilito dal codice civile” sono aggiunte le seguenti: “e dall'articolo 9 del D.M. n. 1444/1968.”; c) all'articolo 3, comma 7, primo e secondo periodo, le parole “anche di quelle previste dall'articolo 9 del D.M. n. 1444/1968,” sono soppresse; [...] e) l'articolo 14-ter è abrogato».

Il comma 2 del medesimo articolo ha disposto: «All'articolo 18 della legge regionale 14 aprile 2015, n. 7, recante “Disposizioni modificative della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica)”, sono apportate le seguenti modifiche: a) il comma 2 è abrogato».

2.2.– Secondo il costante orientamento di questa Corte, «perché possa essere dichiarata cessata la materia del contendere, devono congiuntamente verificarsi le seguenti condizioni:

a) la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso soddisfacente della pretesa avanzata con il ricorso;

b) la mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (ex plurimis, sentenze n. 32 e n. 16 del 2015, n. 87 del 2014, n. 300, n. 193 e n. 32 del 2012, n. 325 del 2011)» (sentenza n. 149 del 2015).

Nel caso di specie, ricorre la prima condizione indicata, dovendosi considerare soddisfattive le modifiche relative:

1) alle norme modificate dall'art. 2, comma 1, lettera g), e dall'art. 4, comma 1, lettera g), perché vengono eliminati gli incisi oggetto di doglianza che consentivano di derogare alle distanze di cui al d.m. n. 1444 del 1968;

2) alla norma modificata dall'art. 2, comma 1, lettera i), perché viene inserito un inciso che impone il rispetto delle distanze legali di cui al citato decreto ministeriale;

3) agli artt. 17 e 18, comma 2, perché abrogano, rispettivamente, la disposizione introdotta da quella impugnata e quella impugnata.

Quanto alla seconda condizione, va osservato che le norme oggetto di ricorso sono entrate in vigore il 17 aprile 2015, mentre quelle che recano le modifiche e le abrogazioni sopra illustrate sono entrate in vigore il 18 luglio 2015.

Pur trattandosi di un lasso temporale di vigenza limitato, il contenuto delle norme, che «non richiedono ulteriori sviluppi normativi o organizzativi per poter essere implementate» (sentenza n. 16 del 2015), e la tipologia dei procedimenti amministrativi su cui incidono, non consentono, con riferimento agli artt. 2, comma 1, lettere g) ed i), 4, comma 1, lettera g), e 18, comma 2), di escludere la loro applicazione.

Diversamente è a dirsi con riferimento al censurato art. 17, che prevedeva l'adozione, ad opera della Giunta regionale, entro il 31 maggio del 2016 dei Piani paesistici esecutivi di ambito di cui all'art. 11 della legge regionale n. 24 del 1989.

In questo caso il lungo termine finale previsto dalla norma poi abrogata e la naturale complessità del procedimento amministrativo, volto all'adozione dello strumento pianificatorio, non consentendo di escludere l'applicazione della disposizione impugnata.

3.– Ne consegue che solo per la questione relativa all'art. 17 della legge reg. Molise n. 7 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., può dirsi cessata la materia del contendere, mentre per le altre è necessario procedere allo scrutinio di merito.

4.– È fondata la questione di legittimità costituzionale, dell'art. 2, comma 1, lettera g), della legge reg. Molise n. 7 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost., perché la disposizione impugnata, nel sostituire l'art. 2, comma 5, della legge reg. Molise n. 30 del 2009, «fermi restando i limiti stabiliti dalla normativa nazionale», ha espressamente introdotto, per gli ampliamenti in sopraelevazione degli edifici esistenti, la possibilità di derogare alle distanze fissate dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968.

4.1.– Questa Corte ha costantemente affermato che «la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell'ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale; alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio.

Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall'altro essa, interferendo con l'ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo – il governo del territorio – che ne detta anche le modalità di esercizio» (sentenza n. 6 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 134 del 2014 e n. 114 del 2012; ordinanza n. 173 del 2011).

Si è conseguentemente affermato che, «Nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza – statale in materia di «ordinamento civile» e concorrente in materia di «governo del territorio» –, il punto di equilibrio è stato rinvenuto nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444

del 1968, che questa Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile (sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011).

Tale disposto ammette distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo “nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche”.

In definitiva, le deroghe all’ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio (sentenza n. 6 del 2013)» (sentenza n. 134 del 2014).

Tali conclusioni meritano di essere ribadite anche alla luce dell’introduzione – ad opera dall’art. 30, comma 1, 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98 – dell’art. 2-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A).

La disposizione recepisce la ricordata giurisprudenza di questa Corte, inserendo nel testo unico sull’edilizia i principi fondamentali della vincolatività, anche per le Regioni e le Province autonome, delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 e dell’ammissibilità delle deroghe solo a condizione che siano «inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 134 del 2014).

4.2.– Nel caso di specie questa condizione non sussiste e pertanto la disposizione impugnata eccede la competenza regionale concorrente del «governo del territorio», violando il limite dell’«ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Deve essere pertanto dichiarata la illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lettera g), della legge reg. Molise n. 7 del 2015, limitatamente alle parole «, ivi comprese quelle previste dall’articolo 9 del D.M. n. 1444/1968,».

5.– È fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lettera i), della legge reg. Molise n. 7 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost.

5.1.– La disposizione impugnata, nel sostituire il comma 8 dell’art. 2 della legge reg. Molise n. 30 del 2009, consente che gli ampliamenti previsti dai commi precedenti agli edifici esistenti e in costruzione avvengano in deroga ai vigenti strumenti urbanistici comunali, fermo restando quanto stabilito dal codice civile, ma senza espressamente imporre – e in ciò risiede la doglianza del ricorrente – il rispetto delle distanze fissate dall’art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968.

Nel caso di specie (a differenza di quello esaminato nella sentenza n. 134 del 2014), l’espressa menzione del solo codice civile non consente di ritenere implicitamente richiamate anche le distanze fissate dal decreto ministeriale, come è reso evidente, da un lato, dall’intervento della successiva legge reg. Molise n. 13 del 2015, che ha sostituito la norma in esame espressamente prevedendo anche il rispetto di tali distanze, e, dall’altro, dalla menzione, nel previo comma 5 dell’art. 2, del rispetto della «normativa nazionale», locuzione, questa sì, idonea a ricomprendere non solo il codice civile ma l’intera disciplina civilistica delle distanze.

5.2.– In conclusione, «la norma in questione, attraverso il mero richiamo delle norme del codice civile, è suscettibile di consentire l’introduzione di deroghe particolari in grado di discostarsi dalle distanze di cui all’art. 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444» (sentenza n. 114 del 2012); il che, come detto sopra, rende illegittimo l’intervento del legislatore regionale, non ricorrendo, anche nel caso di specie, il collegamento agli strumenti urbanistici e la finalizzazione delle deroghe alla conformazione di determinate zone del territorio.

Va pertanto dichiarata l’illegittimità costituzionale della norma impugnata nella parte in cui non prevede, dopo le parole «fermo restando quanto stabilito dal codice civile», le parole «e dall’articolo 9 del d.m. n. 1444 del 1968».

6.– È ugualmente fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera g), della legge reg. Molise n. 7 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento ai medesimi parametri costituzionali.

6.1.– La disposizione impugnata ha aggiunto all'art. 3, comma 7, primo e secondo periodo, della legge reg. Molise n. 30 del 2009, dopo le parole «distanze tra gli edifici», le parole «, anche di quelle previste dall'articolo 9 del D.M. n. 1444/1968», così espressamente sancendo la derogabilità anche di queste ultime nel caso degli interventi di demolizione e ricostruzione contemplati dalla norma modificata.

Anche in questo caso, tuttavia, la generalità della previsione e il mancato collegamento delle deroghe agli strumenti urbanistici rendono illegittimo l'intervento del legislatore regionale.

7.– La disposizione modificatrice impugnata è avvinata da un «inscindibile legame funzionale» (sentenza n. 217 del 2015) con l'art. 3, comma 7, della legge reg. Molise n. 30 del 2009, nella parte in cui consente la deroga alle distanze tra gli edifici senza prevedere il rispetto di quelle stabilite dal codice civile e dalle disposizioni integrative.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale di tale disposizione (sulla declaratoria di illegittimità costituzionale in via consequenziale nei giudizi in via principale si vedano, tra le tante, le sentenze n. 249, n. 87 e n. 68 del 2014, n. 308 del 2013, n. 378, n. 166 e n. 2 del 2004).

8.– Non fondata è, invece, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, della legge reg. Molise n. 7 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost.

Secondo la disposizione impugnata, «[i] procedimenti avviati prima dell'entrata in vigore della presente legge e per i quali non sono ancora stati versati gli oneri concessori sono valutati e definiti secondo le disposizioni della presente legge regionale».

Il comma 2 dell'art. 18 è sostanzialmente censurato per illegittimità riflessa, e cioè in ragione del rinvio anche alle disposizioni già esaminate, ma la norma non ha, di per sé, un contenuto precettivo costituzionalmente illegittimo, limitandosi a regolare l'applicazione dello ius superveniens ai procedimenti amministrativi in corso, secondo il noto principio del tempus regit actum.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera g), della legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica)», limitatamente alle parole «, ivi comprese quelle previste dall'articolo 9 del D.M. n. 1444/1968,»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera i), della legge della Regione Molise n. 7 del 2015, nella parte in cui non prevede, dopo le parole «fermo restando quanto stabilito dal codice civile», le parole «e dall'articolo 9 del d.m. n. 1444 del 1968»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera g), della legge della Regione Molise n. 7 del 2015;

4) dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge della Regione Molise 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica), nella parte in cui non prevede il rispetto delle distanze legali stabilite dal codice civile e dalle disposizioni integrative;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, della legge della Regione Molise n. 7 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Molise n. 7 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Sentenza: 6 luglio 2016, n. 186

Materia: ordinamento civile - rapporto di lavoro in sanità

Parametri invocati: articoli 3, primo comma, 117, secondo comma lettera l) della Costituzione

Giudizio: giudizio incidentale

Ricorrente: Corte di appello di Reggio Calabria - sezione lavoro

Oggetto: articolo 50, comma 4, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)

Esito: fondatezza della questione

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Il giudizio di appello è avverso una sentenza del Tribunale di Locri che aveva parzialmente accolto la domanda di un medico di medicina generale in rapporto di convenzione a tempo indeterminato con l'Azienda sanitaria provinciale (ASP) di Reggio Calabria per la restituzione della somma di euro 4.111,59 relativi a quote di assistiti deceduti o trasferiti, sottratta dal credito vantato a titolo di arretrati contrattuali per gli anni 2008-2009, e quindi il giudice di primo grado aveva condannato l'ASP a restituire al medico le somme trattenute in misura superiore alle dodici quote, come previsto dall'articolo 12, punto 3, dell'Accordo integrativo regionale dei medici di medicina generale (AIR) approvato con delibera di Giunta regionale 8 agosto 2006, n. 580.

Secondo il giudice rimettente è decisiva per il giudizio la disposizione di cui in oggetto, che recita: " *per il recupero delle quote tuttora rimaste insolte inerenti gli assistiti deceduti, trasferiti o irreperibili, trovano applicazione le disposizioni di cui all'accordo (A.I.R.) del 16 settembre 2006.*" , che di fatto ha recepito e fatto propria la disciplina contrattuale regionale, conferendo rango legislativo alle norme contrattuali.

Il quadro normativo applicabile alla fattispecie è costituito, oltre all'art. 12, punto 3, dell'AIR del 2006, dall'art. 42 dell'Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale ai sensi del d.lgs. n. 502 del 1992 (ACN), esecutivo con intesa del 23 marzo 2005 in sede di Conferenza permanente tra lo Stato e Regioni e l'art. 50 della legge regionale della Calabria n. 15 del 2008, oggetto di censura.

L'art. 42, comma 4, dell'ACN prevede la revoca d'ufficio della scelta in caso di morte dell'assistito, onerando l'ASP di comunicare la cancellazione entro un anno dall'evento senza applicare alcuna sanzione in caso di superamento del termine, l'art. 50, comma 4, della legge regionale della Calabria n. 15 del 2008, invece, estenderebbe l'efficacia nel tempo dell'art. 12, punto 3, dell'AIR, specificando che essa si applica a tutte le quote insolte, senza che rilevi, pertanto, se l'evento morte sia avvenuto prima o dopo l'entrata in vigore dell'ACN e dell'AIR

Viene osservato che le conseguenze derivanti dal ritardo della comunicazione del decesso o del trasferimento dell'assistito non rientrano nell'ambito di quanto l'ACN delega in via generale alla contrattazione decentrata e che l'art. 42, comma 5, dello stesso ACN si limita a demandare alla contrattazione regionale «modalità di tutela dei medici massimalisti dalla indisponibilità alla acquisizione di nuove scelte dovuta a ritardo nella comunicazione delle cancellazioni per morte di assistiti del proprio elenco».

Pertanto, il divieto di recupero di quote mensili oltre la dodicesima, previsto dall'art. 12 dell'AIR, non rientrerebbe nell'ambito della predetta "tutela" demandata alla contrattazione regionale.

Inoltre, a fondamento della propria ricostruzione normativa, il giudice a quo rileva che l'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), prevede che il rapporto tra il Servizio sanitario nazionale (SSN) ed i medici di medicina generale è disciplinato da convenzioni di durata triennale *“conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati, ai sensi dell'art. 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412”*; norma, che richiama esplicitamente l'art. 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in base al quale (comma 3) la contrattazione collettiva nazionale disciplina anche i limiti di quella integrativa e *“ le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate.”*

Per cui la fattispecie de quo (limite a revoca quote assistiti deceduti) non poteva essere oggetto di delega da parte dell'ACN del 23 marzo 2005 e poiché, altresì, in palese contrasto con l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, la pretesa fatta valere dalla parte appellata (medico convenzionato) non potrebbe trovare fondamento nell'art. 12, punto 3, dell'AIR del 2006, da disapplicare in quanto clausola affetta da nullità, ma solo nell'art. 50 della legge regionale della Calabria n. 15 del 2008, che, come sopradetto ha recepito la disposizione contrattuale viziata da nullità.

La disposizione regionale, rilevante per la decisione del giudizio per la ricostruzione normativa di quanto detto sopra, è secondo il giudice a quo illegittima costituzionalmente per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Costituzione, che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

Viene richiamata la costante giurisprudenza costituzionale, che riconduce a tale ambito la disciplina del trattamento economico del dipendente pubblico regionale, a cui si accomuna, per evidente identità di ratio, quella del trattamento dei medici in convenzione, il cui rapporto è da considerare di natura civilistica, così come ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità.

Inoltre la disposizione impugnata violerebbe altresì il principio di eguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, Costituzione, in quanto pregiudicherebbe l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale della disciplina posta dall'ACN del 23 marzo 2005, che prevederebbe la ripetibilità illimitata, ai sensi dell'art. 2033 del codice civile.

Infatti l'accertamento della nullità della norma contrattuale integrativa consentirebbe l'applicazione dell'art. 2033 del codice civile e sarebbe dirimente nel giudizio a quo, poiché la contrattazione collettiva nazionale non detta limiti alla ripetibilità delle quote e quindi non consente deroghe alla generale disciplina dell'indebitito oggettivo.

La Corte, approfondito e dettagliato ulteriormente il quadro normativo delineato dal giudice rimettente, ne condivide le conclusioni e ritiene fondata la questione.

La giurisprudenza ha in più occasioni affermato, con riguardo ai rapporti di pubblico impiego, che rientra nella materia dell'ordinamento civile la disciplina del trattamento economico dei dipendenti pubblici.

E' stato precisato che, essendo stato il rapporto d'impiego di tali lavoratori contrattualizzato dal d.lgs n. 165 del 2001, la sua disciplina (ivi inclusa quella delle varie componenti della retribuzione) rientra nella materia ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva statale.

Infatti, il rapporto di lavoro pubblico *“[...] essendo stato “privatizzato” ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti”*(sentenze nn.95 e 189 del 2007) ed in tale materia si conferma la disciplina della fase dell'adempimento del rapporto di lavoro, cui si applicano gli istituti uniformi del diritto privato, senza che la legge regionale possa disciplinare diversamente istituti incidenti sul diritto delle obbligazioni.

Per la Corte, *“la disposizione impugnata si pone in patente contrasto con il parametro invocato, in quanto essa incide su un punto fondamentale della fase esecutiva del rapporto in convenzione, ridisegnando i diritti ed i doveri delle parti relativamente alla percezione (ed al trattenimento) di compensi non dovuti, relativi ad assistiti nel frattempo deceduti o trasferiti in altra sede”*.

Inoltre il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale con il Servizio sanitario nazionale, ambito ordinamento civile, trova la sua disciplina nell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, che individua, tra l'altro, i limiti e gli ambiti della contrattazione collettiva, i cui esiti sono destinati ad essere attualmente recepiti da *“intese”* assunte in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni. unitamente all'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, individua le competenze della contrattazione collettiva di *“secondo livello”*.

In particolare, l'art. 40, nel testo vigente *ratione temporis*, prima delle modifiche recate dal d.lgs. n. 150 del 2009, stabiliva che gli autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa si potevano svolgere solamente sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali.

L'articolo pone il divieto alle pubbliche amministrazioni di sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o comportanti oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione, stabilendo la nullità e la *“disapplicazione”* delle clausole eventualmente adottate in violazione di tale divieto.

Le esigenze di regolazione uniforme dei rapporti convenzionali dei medici con il Servizio sanitario nazionale sono costituite da una forte integrazione tra la normativa statale e la contrattazione collettiva nazionale ed una precisa delimitazione degli ambiti dell'ulteriore contrattazione decentrata, con un limitato rinvio, per ambiti e materie ben delineati, alla legislazione regionale.

La Corte non ritiene che, pur trattandosi di professioni sanitarie, possa esserci per il caso di specie un concorso di materie con quella concorrente della tutela della salute, *in quanto la disciplina dei limiti ai recuperi delle quote corrisposte sine titolo ai medici di medicina generale non involge in alcun modo l'organizzazione del servizio sanitario o delle sue strutture*.

Pertanto aver introdotto nei rapporti dei medici convenzionati con il Servizio sanitario nazionale un meccanismo derogatorio del generale istituto dell'indebito civile (art. 2033 cod. civ.), si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di «ordinamento civile».

Sanita' pubblica - Medici in rapporto di convenzione a tempo indeterminato con l'Azienda Sanitaria provinciale - Recupero delle quote rimaste insolute relative ad assistiti deceduti, trasferiti o irreperibili - Limitazione a dodici quote mensili. - Legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, recante «Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)», art. 50, comma 4. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 27-7-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 4, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, recante *«Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)»*, promosso dalla Corte d'appello di Reggio Calabria nel procedimento vertente tra l'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria e S. F., con ordinanza del 27 novembre 2015, iscritta al n. 33 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 4, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 recante «Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)», in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Il rimettente riferisce che un medico di medicina generale in rapporto di convenzione a tempo indeterminato con l'Azienda sanitaria provinciale (ASP) di Reggio Calabria aveva adito il Tribunale ordinario di Locri, in funzione di giudice del lavoro, lamentando che nel mese di dicembre del 2009 l'ASP gli aveva richiesto la restituzione di euro 4.111,59 relativi a quote di assistiti deceduti o trasferiti, deducendola dal credito vantato a titolo di arretrati contrattuali per gli anni 2008-2009.

Il ricorrente aveva chiesto che fosse dichiarata l'illegittimità del recupero e comunque della compensazione operata dall'ASP, con condanna di quest'ultima a restituire la somma indicata ed a risarcire i danni ulteriori anche a titolo di perdita di chance.

Il Tribunale ordinario di Locri ha accolto parzialmente la domanda, condannando l'ASP a restituire alla controparte le somme trattenute in misura superiore alle dodici quote – così come previsto dall'art. 12, punto 3, dell'Accordo integrativo regionale dei medici di medicina generale (AIR) approvato con delibera di Giunta regionale 8 agosto 2006, n. 580, pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Calabria del 16 settembre 2016, che impedisce all'amministrazione, in caso di comunicazione avvenuta oltre l'anno del trasferimento, decesso o duplicazione degli assistiti, di ripetere più di dodici quote mensili – e dichiarando inammissibile la domanda risarcitoria. Contro tale decisione l'ASP ha proposto appello, al quale ha resistito l'originario ricorrente.

1.1.– Espone il giudice a quo che le fonti venute in rilievo nella fattispecie al suo esame sono, oltre all'art. 12, punto 3, dell'AIR del 2006, l'art. 42 dell'Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale ai sensi del d.lgs. n. 502 del 1992 e successive modificazioni e integrazioni (ACN), reso esecutivo con intesa del 23 marzo 2005 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, e l'art. 50 della legge reg. Calabria n. 15 del 2008, oggetto di censura.

L'art. 42, comma 4, dell'ACN prevede la revoca d'ufficio della scelta in caso di morte dell'assistito, onerando l'ASP di comunicare la cancellazione entro un anno dall'evento senza applicare alcuna sanzione in caso di superamento del termine.

L'art. 50, comma 4, della legge reg. Calabria n. 15 del 2008 stabilisce che «[p]er il recupero delle quote tuttora rimaste insolute inerenti gli assistiti deceduti, trasferiti o irreperibili, trovano applicazione le disposizioni di cui all'accordo (A.I.R.) del 16 settembre 2006.

Le relative modalità per la conseguente applicazione da parte delle Aziende sanitarie provinciali sono definite dal Dipartimento regionale «Tutela della Salute e Politiche Sanitarie». Tale norma estenderebbe l'efficacia nel tempo dell'art. 12, punto 3, dell'AIR, specificando che essa si applica a tutte le quote insolute, senza che rilevi, pertanto, se l'evento morte sia avvenuto prima o dopo l'entrata in vigore dell'ACN e dell'AIR.

Il rimettente osserva che le conseguenze derivanti dal ritardo della comunicazione del decesso o del trasferimento dell'assistito non rientrano nell'ambito di quanto l'ACN delega in via generale alla contrattazione decentrata e che l'art. 42, comma 5, dello stesso ACN si limita a demandare alla contrattazione regionale «modalità di tutela dei medici massimalisti dalla

indisponibilità alla acquisizione di nuove scelte dovuta a ritardo nella comunicazione delle cancellazioni per morte di assistiti del proprio elenco».

Ad avviso del rimettente, pertanto, il divieto di recupero di quote mensili oltre la dodicesima, previsto dall'art. 12 dell'AIR, non rientrerebbe nell'ambito della predetta "tutela" demandata alla contrattazione regionale.

Al riguardo, rammenta il giudice a quo che l'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), prevede che il rapporto tra il Servizio sanitario nazionale (SSN) ed i medici di medicina generale è disciplinato da convenzioni di durata triennale «conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati, ai sensi dell'art. 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 [...]»; norma, quest'ultima, che, a sua volta, nel testo al tempo vigente, richiama esplicitamente, fra gli altri, l'art. 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in base al quale (comma 3) la contrattazione collettiva nazionale disciplina anche i limiti di quella integrativa e «[l]e pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate».

Pertanto, secondo il rimettente, poiché non oggetto di delega da parte dell'ACN del 23 marzo 2005 ed, altresì, in palese contrasto con l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, la pretesa della parte appellata non potrebbe trovare fondamento nell'art. 12, punto 3, dell'AIR del 2006, da disapplicare in quanto clausola affetta da nullità, ma soltanto nell'art. 50 della legge reg. Calabria n. 15 del 2008, che avrebbe recepito e fatto propria la disciplina contrattuale regionale altrimenti viziata. Da quanto sin qui esposto discenderebbe la rilevanza della questione sollevata.

1.2.– Nel merito, il giudice a quo ritiene che l'art. 50 della legge reg. Calabria n. 15 del 2008 violi l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento civile».

In proposito richiama la costante giurisprudenza di questa Corte, che avrebbe ricondotto a tale ambito la disciplina del trattamento economico del dipendente pubblico regionale, cui potrebbe accomunarsi, secondo il rimettente, per evidente identità di ratio, quella del trattamento dei medici in convenzione, il cui rapporto sarebbe a fortiori da considerare di natura civilistica, così come ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità.

Il rimettente sostiene, altresì, che non si potrebbe fare nessun riferimento alla potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di «tutela della salute», prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, a prescindere dall'ovvio rispetto dei principi fondamentali posti dalla legislazione dello Stato anche in tale materia, la controversia rientrerebbe a pieno titolo in un ambito diverso, ossia nell'«ordinamento civile».

Secondo il giudice a quo, la disposizione impugnata violerebbe altresì il principio di eguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., in quanto pregiudicherebbe l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale della disciplina posta dall'ACN del 23 marzo 2005, che prevedrebbe la ripetibilità illimitata, ai sensi dell'art. 2033 del codice civile, a prescindere dal ritardo nella comunicazione della variazione.

2.– Ai fini della presente decisione è utile una ricognizione del quadro normativo che regola il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale con il Servizio sanitario nazionale.

L'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992 (sotto la rubrica «Disciplina dei rapporti per l'erogazione delle prestazioni assistenziali») prevede al comma 1 che «[i]l rapporto tra il Servizio sanitario nazionale, i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta è disciplinato da apposite convenzioni di durata triennale conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati, ai sensi dell'articolo 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, con le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative in campo nazionale [...]».

L'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 (alla rubrica «Contratti collettivi nazionali e integrativi»), nel testo vigente sino al 14 novembre 2009, antecedente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), stabilisce al comma 3 che «[l]a contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi, la struttura contrattuale e i rapporti tra i diversi livelli.

Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione».

Quanto alla contrattazione collettiva integrativa, la medesima disposizione dispone che essa «si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni.

Le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione.

Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate».

L'art. 4 (in tema di «Assistenza sanitaria») della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), al comma 9 – nel testo modificato dall'art. 52, comma 27, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003) – a sua volta istituisce la struttura tecnica interregionale per la disciplina dei rapporti con il personale convenzionato con il SSN e stabilisce che, «[c]on accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è disciplinato il procedimento di contrattazione collettiva relativo ai predetti accordi tenendo conto di quanto previsto dagli articoli 40, 41, 42, 46, 47, 48 e 49 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

Infine, il decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 maggio 2004, n. 138, all'art. 2-nonies prevede che «Il contratto del personale sanitario a rapporto convenzionale è garantito sull'intero territorio nazionale da convenzioni conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati mediante il procedimento di contrattazione collettiva definito con l'accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano previsto dall'articolo 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, e successive modificazioni.

Tale accordo nazionale è reso esecutivo con intesa nella citata Conferenza permanente, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

In attuazione di tale previsione, nella seduta del 23 marzo 2005 della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano è stata sancita l'intesa sull'ipotesi di ACN per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale.

L'ACN del 23 marzo 2005 prevede in particolare nella «parte prima» (che disciplina l'«Inquadramento generale»), all'art. 2 (Livelli di contrattazione), comma 3, che «Il livello di negoziazione regionale definisce obiettivi di salute, modelli organizzativi e strumenti operativi per attuarli, in coerenza con le strategie e le finalità del Servizio Sanitario Regionale, integrando elencazione, incentivazione e remunerazione di compiti con il perseguimento di obiettivi e risultati».

Nella «parte seconda» (che regola la «Disciplina del rapporto convenzionale dei medici di medicina generale»), l'art. 42 («Revoche d'ufficio») prevede, tra l'altro, che «[...] 4.

La revoca della scelta da operarsi d'ufficio per morte dell'assistito ha effetto dal giorno del decesso.

L'Azienda è tenuta a comunicare al medico interessato la cancellazione per decesso tempestivamente e comunque entro un anno dall'evento. 5.

Nell'ambito degli Accordi regionali possono essere concordate modalità di tutela dei medici massimalisti dalla indisponibilità alla acquisizione di nuove scelte dovuta a ritardo nella comunicazione delle cancellazioni per morte di assistiti del proprio elenco. 6. [...]

Le Aziende che aggiornano l'archivio assistiti utilizzando le informazioni anagrafiche dei Comuni, possono procedere, nei casi di trasferimento ad altre Aziende, alla revoca d'ufficio. 7.

L'Azienda è tenuta a comunicare detta revoca al medico ed al cittadino interessati tempestivamente e comunque entro 3 mesi dall'evento. [...] 9.

Le revoche conseguenti ai cambiamenti di residenza all'interno della Azienda e tra aziende limitrofe sono disciplinate con accordi regionali. [...] 11.

Ai fini degli effetti economici relativi alle revoche d'ufficio di cui al presente articolo, l'Azienda è tenuta ad inviare al medico interessato, in uno con la comunicazione del previsto importo da ripetere, il tabulato nominativo relativo ai pazienti oggetto di revoca completo della causa e della decorrenza della revoca medesima. 12.

Avverso alla richiesta di ripetizione il medico interessato può opporre motivato e documentato ricorso entro 15 giorni dalla sua comunicazione ed il Direttore Generale assume la propria deliberazione in merito entro 30 giorni dal ricevimento del ricorso. 13.

Qualora l'importo complessivo richiesto dalla Azienda sia superiore al 20% dell'ammontare degli emolumenti mensili, l'Azienda può dare corso a conguaglio negativo solo in presenza di accordo in tal senso con il medico interessato. 14.

La ripetizione delle somme o l'applicazione del conguaglio negativo hanno corso nella misura massima del 20% dei compensi mensili, al netto delle ritenute fiscali e previdenziali, fatto salvo eventuale differente accordo, in merito alla modalità di ripetizione delle somme, tra il medico interessato e l'Azienda».

Il successivo art. 43 (alla rubrica «Scelta, revoca, ricusazione. Effetti economici») stabilisce che «1.

Ai fini della corresponsione dei compensi la scelta, la ricusazione e la revoca decorrono dal primo giorno del mese in corso o dal primo giorno del mese successivo a seconda che intervengano entro il 15° giorno o dal 16° giorno del mese. [...] 4.

Le operazioni di aggiornamento dell'elenco degli assistiti rispetto alla scelta e alla revoca sono svolte in tempo reale, qualora sia realizzabile in base alla possibilità di utilizzo di procedure informatiche. 5.

Modalità differenti di gestione delle operazioni di scelta e revoca e di aggiornamento degli elenchi degli assistiti e delle comunicazioni ai medici sono oggetto di contrattazione regionale».

2.1.– Al quadro generale della materia poc'anzi descritto si è aggiunto il già citato Accordo integrativo regionale dei medici di medicina generale (AIR), il quale stabilisce all'art. 12, punto 3 (Scelta-revoca-ricusazione), che «La revoca della scelta da operarsi d'ufficio per trasferimento, decesso o doppioni ha effetto dal giorno successivo al verificarsi dell'evento.

L'Azienda è tenuta a comunicare la cancellazione al medico interessato tempestivamente e comunque entro un anno dall'evento.

Ove dette comunicazioni fossero effettuate oltre il termine dei 12 mesi, non potranno essere ripetute somme superiori a 12 quote.

Il danno derivante dai ritardi nella comunicazione dei dati sopra specificati sarà fatto valere dal medico nei confronti dell'Azienda».

Il censurato art. 50, comma 4, della legge reg. Calabria n. 15 del 2008 stabilisce che «Per il recupero delle quote tuttora rimaste insolute inerenti gli assistiti deceduti, trasferiti o irreperibili, trovano applicazione le disposizioni di cui all'accordo (A.I.R.) del 16 settembre 2006.

Le relative modalità per la conseguente applicazione da parte delle Aziende sanitarie provinciali sono definite dal Dipartimento regionale «Tutela della Salute e Politiche Sanitarie»».

3.– Il descritto contesto normativo corrobora il giudizio di rilevanza effettuato dal giudice a quo, il quale osserva che l’art. 12, punto 3, dell’AIR del 16 settembre 2006, che prevede la limitata ripetibilità delle quote erogate al medico, sarebbe affetto da nullità in quanto contrastante con la contrattazione nazionale (l’ACN del 23 marzo 2005) e con l’art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, che delimita gli ambiti della contrattazione collettiva ed i rapporti tra il livello di contrattazione nazionale ed i corrispondenti livelli regionali ed aziendali.

Al riconoscimento delle ragioni della ASL osterebbe, tuttavia, la disposizione censurata, che ha conferito rango legislativo alle norme dell’AIR contestate dall’appellante del giudizio a quo.

Infatti, l’accertamento della nullità della norma contrattuale integrativa consentirebbe l’applicazione dell’art. 2033 del codice civile e sarebbe dirimente nel giudizio a quo, poiché la contrattazione collettiva nazionale non detta limiti alla ripetibilità delle quote e quindi non consente deroghe alla generale disciplina dell’indebitito oggettivo.

Solamente la norma regionale impugnata, riproduttiva del precetto contenuto nell’art. 12, punto 3, dell’AIR del 16 settembre 2006, si frapporrebbe, dunque, alla applicazione di detta disciplina.

4.– Alla luce di quanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 50, comma 4, della legge reg. Calabria n. 15 del 2008, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte ha in più occasioni affermato, con riguardo ai rapporti di pubblico impiego, che rientra nella materia dell’«ordinamento civile» la disciplina del trattamento economico dei dipendenti pubblici (sentenze n. 211 del 2014, n. 36 del 2013, n. 19 del 2013, n. 77 del 2011 e n. 332 del 2010).

In quelle occasioni, si è precisato che, essendo stato il rapporto di impiego di tali lavoratori contrattualizzato dal d.lgs. n. 165 del 2001, la sua disciplina (ivi inclusa quella delle varie componenti della retribuzione) rientra nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva statale (sentenze n. 290 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011)

Infatti, il rapporto di lavoro pubblico «[...] essendo stato “privatizzato” ai sensi dell’art. 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l’uniformità di tale tipo di rapporti» (sentenza n. 95 del 2007; nello stesso senso sentenza n. 189 del 2007).

In tale ambito rientra nell’«ordinamento civile» la disciplina della fase dell’adempimento del rapporto di lavoro, cui si applicano gli istituti uniformi del diritto privato, senza che la legge regionale possa disciplinare in difformità istituti incidenti sul diritto delle obbligazioni (sentenza n. 265 del 2013).

Ebbene, la disposizione impugnata si pone in patente contrasto con il parametro invocato, in quanto essa incide su un punto fondamentale della fase esecutiva del rapporto in convenzione, ridisegnando i diritti ed i doveri delle parti relativamente alla percezione (ed al trattenimento) di compensi non dovuti, relativi ad assistiti nel frattempo deceduti o trasferiti in altra sede.

4.1.– Non vi è dubbio, infatti, che il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale con il Servizio sanitario nazionale trovi la sua disciplina innanzi tutto nell’art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, che individua, tra l’altro, i limiti e gli ambiti della contrattazione collettiva, i cui esiti sono destinati ad essere attualmente recepiti da “intese” assunte in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, secondo il meccanismo disciplinato dal d.l. n. 81 del 2004.

Il citato art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, unitamente all’art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, individua le competenze della contrattazione collettiva di “secondo livello”.

In particolare, l’art. 40, nel testo vigente *ratione temporis*, prima delle modifiche recate dal d.lgs. n. 150 del 2009, stabiliva che gli autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa si potevano svolgere solamente sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali.

L’articolo pone il divieto alle pubbliche amministrazioni di sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o

comportanti oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione, stabilendo la nullità e la “disapplicazione” delle clausole eventualmente adottate in violazione di tale divieto.

La stessa contrattazione collettiva nazionale in materia di personale sanitario a rapporto convenzionale, fondata sull’espressa previsione delle norme statali precedentemente richiamate, è certamente parte dell’ordinamento civile.

Essa difatti si inserisce nel peculiare sistema integrato delle fonti cui la legge statale pone un forte presidio per garantirne la necessaria uniformità.

Recuperare l’inapplicabile clausola dell’AIR, affetta da nullità, attraverso una prescrizione legislativa regionale, assunta in assoluta carenza di competenza legislativa, determina di per sé l’illegittimità costituzionale della norma.

Rispetto alla richiamata giurisprudenza costituzionale in materia di impiego pubblico non esistono, sotto il profilo del presente giudizio, apprezzabili differenze per il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale con il Servizio sanitario nazionale, ascrivibile alla cosiddetta “parasubordinazione”.

Infatti, vengono parimenti in evidenza le medesime esigenze di regolazione uniforme dei rapporti convenzionali dei medici con il Servizio sanitario nazionale giacché la disciplina specifica è costituita da una forte integrazione tra la normativa statale e la contrattazione collettiva nazionale (con una rigorosa delimitazione degli ambiti dell’ulteriore contrattazione decentrata) con un limitato rinvio – ma solo per ambiti e materie ben delineati – alla legislazione regionale, secondo schemi comuni agli altri settori del pubblico impiego.

Né, di contro, pur trattandosi di professioni sanitarie, può ritenersi emergere per il caso di specie un concorso di materie con quella concorrente della «tutela della salute» a mente dell’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la disciplina dei limiti ai recuperi delle quote corrisposte sine titolo ai medici di medicina generale non involge in alcun modo l’organizzazione del servizio sanitario o delle sue strutture.

5.– In definitiva, la norma regionale censurata, avendo introdotto nei rapporti dei medici convenzionati con il Servizio sanitario nazionale un meccanismo derogatorio del generale istituto dell’indebito civile (art. 2033 cod. civ.), si pone in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di «ordinamento civile».

Restano assorbite le censure formulate in riferimento all’art. 3, primo comma, Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 50, comma 4, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, recante «Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2008 ai sensi dell’art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Sentenza: 14 giugno 2016, n. 188

Materia: tributi; federalismo fiscale

Parametri invocati: articoli 3 e 119, commi primo, secondo e quarto della Costituzione; articoli 4, numero 1 bis), 48, 49, 51, comma secondo, 54, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia); principi dell'accordo in materia finanziaria e di leale collaborazione. Norme interposte: D.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114; D.lgs. 2 gennaio 1997, n. 8; D.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9; principio di neutralità finanziaria, previsto dall'articolo 1, comma 159, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità 2011)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione autonoma Friuli - Venezia Giulia

Oggetto: articolo 1, commi 711, 712, 715, 723, 725, 727 e 729, della L. 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 711, 712 e 729, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, nella parte in cui si applica alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;
- 2) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 723, 725 e 727, della legge n. 147 del 2013;
- 3) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013 .

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Interessante sentenza, che si diffonde sul rapporto fra fiscalità centrale e fiscalità delle regioni a statuto speciale.

Può essere riassunta nei seguenti punti fondamentali.

La Regione Friuli – Venezia Giulia impugna le disposizioni della legge finanziaria statale per il 2014 specificate in epigrafe.

La ragione dell'impugnazione risiede nel fatto che esse avrebbero l'effetto di rendere stabile il meccanismo di accantonamento a carico della Regione di una somma, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, pari al (maggior) gettito IMU verificatosi in territorio friulano a seguito della riforma recata dalla legge 42/2009 sul federalismo fiscale.

Il maggior gettito è dovuto allo Stato a titolo di risorse da destinare al fondo sperimentale di riequilibrio ed al fondo perequativo.

Tale accantonamento, introdotto dal d.l. 201/2011, avrebbe dovuto operare in via provvisoria, nelle more del raggiungimento di un accordo, frutto della procedura negoziata prevista dalla citata legge 42/2009.

La Corte reputa il meccanismo di cui sopra contrastante con lo Statuto speciale della Regione Friuli – Venezia Giulia e con il principio di leale collaborazione.

Lo statuto speciale della Regione impone il metodo dell'accordo nella gestione delle compartecipazioni, sia della Regione ai tributi statali, sia della medesima Regione ai tributi che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali.

Il principio di leale collaborazione obbliga lo Stato a ricercare con assiduità un accordo, intavolando con la controparte trattative con congrue e reiterate proposte.

Solo in mancanza di una risposta adeguata da parte della Regione, può considerarsi legittimo un intervento autoritativo della legge statale, quale quello di decidere un accantonamento di somme in via unilaterale, da imputare alla compartecipazione della Regione ai tributi erariali.

Di certo però uno strumento normativo siffatto non può essere permanente e richiede la continua ricerca di un accordo.

Risulta violato anche il principio della neutralità finanziaria, introdotto dalla legge 220/2010 nello Statuto speciale della Regione Friuli – Venezia Giulia, in base al quale, a seguito dell'attribuzione alla Regione dei tributi che la legge dello Stato istituisce ordinariamente a favore dei comuni, deve essere garantito un invariato gettito fiscale a favore dello Stato stesso.

Nel caso esaminato invece, come emerge anche da dati statistici acquisiti dalla Corte, l'erario si sarebbe notevolmente avvantaggiato, con conseguente detrimento delle casse regionali; questo anche a causa di una probabile errata stima del gettito presunto.

Conseguentemente vengono dichiarati illegittimi costituzionalmente i commi 711, 712 e 729 dell'articolo 1 della legge 147/2013.

Con laconica motivazione, la Corte dichiara infondate le questioni di legittimità che si riferiscono ai commi 723, 725, 727 del citato articolo.

Il comma 723 non risulta applicabile alle autonomie speciali.

I commi 725 e 727 si limitano a rinviare alla sede dell'accantonamento la compensazione degli indebiti versamenti: soppresso il meccanismo dell'accantonamento, sopperiranno i normali strumenti contabili.

Per completezza, va dato atto che la Corte dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale relativa al comma 715, a causa della estrema genericità, sul punto, del ricorso.

Bilancio e contabilità pubblica - Stabilizzazione del meccanismo dell'accantonamento sulle quote spettanti alle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta e alle Province autonome a titolo di compartecipazione ai tributi erariali - Obblighi di comunicazione degli Enti locali per le conseguenti regolazioni finanziarie. - Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), art. 1, commi 711, 712, 715, 723, 725, 727 e 729. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 27-7-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 711, 712, 715, 723, 725, 727 e 729, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014), promosso dalla Regione 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 14 giugno 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al n. 10 del registro ricorsi del 2014, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha proposto, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 711, 712, 715, 723, 725, 727 e 729, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014), in riferimento agli artt. 4, numero 1-bis), 48, 49, 51, secondo comma, 54, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), in relazione alla normativa di attuazione 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 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), in relazione al principio di neutralità finanziaria previsto dall'art. 1, comma 159, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011), nonché in riferimento agli artt. 3 e 119, primo, secondo e quarto comma, Cost. ed ai principi dell'accordo in materia finanziaria e di leale collaborazione.

Le norme impugnate sono state censurate con riguardo agli effetti complessivi prodotti dalle stesse sulla finanza regionale in correlazione a precedenti disposizioni: in particolare l'art. 1, comma 729, consoliderebbe gli effetti prodotti dall'art. 13, comma 17, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), e dall'art. 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2013), precedentemente impugnati dalla stessa Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con i ricorsi rispettivamente iscritti nel registro ricorsi al n. 50 del 2012 ed al n. 32 del 2013.

Tali questioni sono state dichiarate inammissibili da questa Corte con la sentenza n. 155 del 2015, ma – secondo la Regione – proprio la motivazione di detta sentenza rafforzerebbe la fondatezza delle censure formulate in questa sede.

1.1.– La ricorrente deduce la violazione del procedimento consensuale per le modifiche alla fiscalità delle Regioni a statuto speciale e dei loro Comuni previsto 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), che è espressamente richiamato nell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, il quale ha anticipato al 2012 l'applicazione dell'imposta municipale propria (IMU).

Ad avviso della Regione, tutte le norme impugnate violerebbero il principio dell'accordo che regolerebbe i rapporti fra Stato ed autonomie speciali in materia finanziaria, come affermato più volte da questa Corte (si richiamano le sentenze n. 133 del 2010, n. 74 del 2009, n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 98 del 2000 e n. 39 del 1984).

Secondo la ricorrente, sarebbe ulteriormente violato lo statuto di autonomia perché le norme impugnate, con riguardo alla disciplina della finanza comunale, inciderebbero su una materia statutariamente attribuita alla competenza legislativa regionale.

Vengono poi censurate le modalità di sostituzione della componente immobiliare dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), e delle addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari concernenti i beni non locati e dell'imposta comunale sugli immobili (ICI), in quanto produrrebbero una complessiva riduzione delle risorse di natura fiscale spettanti alla Regione, a beneficio dello Stato.

Ciò sia mediante meccanismi di recupero ed accantonamento a carico della Regione, sia in modo indiretto, attraverso i conferimenti – a carico dei Comuni friulani – al Fondo di solidarietà comunale, alla cui ripartizione questi ultimi non parteciperebbero.

Secondo la ricorrente, ulteriormente lesivo per le finanze regionali sarebbe il prelievo di risorse a favore dello Stato attraverso stime apodittiche, in ogni caso svincolate dalla doverosa correzione in sede di accertamento del gettito, e ciò ridonderebbe in senso pregiudizievole sull'autonomia finanziaria in riferimento all'art. 119 Cost. ed alle norme statutarie invocate, verificandosi la sottrazione di una componente essenziale sia per la finanza della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, sia per quella dei suoi Comuni.

Le norme impugnate, oltre ad inasprire ulteriormente la sottrazione del gettito fiscale di spettanza della Regione e dei propri Comuni, renderebbero stabile il vulnus all'autonomia finanziaria in ragione dell'abolizione di qualsiasi limite temporale alla loro applicazione.

Ciò sarebbe ulteriormente in contrasto con il principio di leale collaborazione e con il principio consensuale, ispiratori dei rapporti tra Stato ed autonomie speciali; inoltre non sarebbe assicurata «la neutralità finanziaria [in quanto le disposizioni contestate] regolano un nuovo tributo, sostituendolo a tributi preesistenti, con il risultato di spostare risorse dal sistema regionale allo Stato».

Sotto il profilo dell'art. 3 Cost., la ricorrente lamenta la violazione del principio di parità di trattamento tra le diverse Regioni e tra i Comuni delle stesse, in quanto quelli friulani non beneficerebbero della ripartizione del Fondo di solidarietà comunale, pur contribuendo ad esso.

Sotto il profilo del buon andamento di cui all'art. 97 Cost., il depauperamento del sistema regionale rappresenterebbe una violazione dell'autonomia finanziaria della Regione e dei suoi Comuni, perché produrrebbe incertezza sulle risorse disponibili ed impossibilità di un'adeguata programmazione delle diverse funzioni.

La Regione deduce ulteriormente e specificamente:

a) l'illegittimità dell'art. 1, comma 711, della legge n. 147 del 2013, in quanto, incidendo (seppur in senso riduttivo) sul meccanismo di accantonamento di fondi – che già la ricorrente ritiene costituzionalmente illegittimo – confermerebbe ulteriormente la natura “sottrattiva” e lesiva dell'accantonamento stesso, che il medesimo legislatore statale considererebbe non un regime di temporanea indisponibilità ma una vera e propria posta passiva;

b) l'illegittimità costituzionale del successivo comma 712, in quanto tale disposizione dovrebbe essere interpretata nel senso di non tener conto, ai fini dell'accantonamento, del minor gettito derivante dalle disposizioni recate dal comma 707. In tal caso, secondo la Regione, sarebbe palese l'irragionevolezza di una disposizione la quale stabilisce che la misura dell'accantonamento debba restare costante nonostante il maggior gettito dell'IMU dei Comuni abbia subito una diminuzione.

Secondo la ricorrente, inoltre, entrambi i commi da ultimo menzionati aggraverebbero la lesione del principio di neutralità finanziaria, in quanto si fonderebbero su meri dati di stima e non terrebbero in considerazione il gettito di tutti i tributi introdotti o soppressi dalla riforma, e dunque anche il gettito della tassa sui servizi indivisibili (TASI) e dell'IMU sull'abitazione principale, e neppure l'effetto indiretto della novella sul gettito degli altri tributi del sistema regionale come la contrazione del gettito dell'imposta sul reddito delle società (IRES) e dell'IRPEF (per effetto di quanto disposto dal successivo comma 715).

1.2.– Secondo l'Avvocatura generale dello Stato il ricorso sarebbe inammissibile per carenza di interesse, in quanto l'ente ricorrente lamenterebbe un vulnus alle proprie prerogative finanziarie senza dimostrare in concreto come le norme contestate si traducano nella denunciata alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari necessari a farvi fronte.

Viene altresì eccepita l'infondatezza delle questioni, dal momento che i meccanismi di regolazione finanziaria previsti dalla norma introduttiva dell'IMU e dalle successive disposizioni modificative oggetto del ricorso, pur riflettendosi inevitabilmente sulla finanza regionale,

rappresenterebbero il necessario e doveroso contributo all'azione generale di risanamento, cui sarebbero chiamati a concorrere tutti i livelli di governo.

Le norme impugnate rientrerebbero nel quadro degli interventi necessari al rispetto degli equilibri generali, cui tutti gli enti devono partecipare, e si porrebbero quali principi di «coordinamento della finanza pubblica» la cui ratio deriverebbe dal particolare momento congiunturale.

1.3.– All'esito dell'udienza pubblica del 4 novembre 2015 questa Corte, con ordinanza del 26 novembre 2015, ha disposto incumbenti istruttori, chiedendo alle parti una serie di informazioni e di documenti, così articolata:

a) notizie circa l'eventuale avvio dei procedimenti pattizi individuati con la sentenza n. 155 del 2015;

b) in caso di avvio degli stessi, la relativa documentazione;

c) l'entità del gettito dell'IRPEF di spettanza della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, distintamente per ciascun esercizio finanziario, nel quadriennio 2011-2014, con evidenziazione degli eventuali scostamenti tra somme giuridicamente accertate e somme effettivamente "riversate" dallo Stato alla Regione.

Ciò limitatamente all'indicazione delle scadenze temporali di versamento antecedenti e successive all'esercizio 2012;

d) l'entità degli accantonamenti e delle riserve, distintamente per ciascun esercizio finanziario, posti in essere nel triennio 2012-2014 per effetto dell'art. 1, comma 711, della legge n. 147 del 2013 e delle disposizioni che lo hanno preceduto (in particolare, dell'art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011 e dell'art. 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012), nonché le modalità tecniche e procedurali che li hanno caratterizzati;

e) con riferimento all'art. 1, comma 712, della legge n. 147 del 2013 ed alle disposizioni che lo hanno preceduto (in particolare, all'art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011 ed all'art. 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012), l'entità del minor gettito fiscale registratosi nei Comuni friulani nel triennio 2012-2014, distintamente per ciascun esercizio finanziario;

f) gli effetti diretti ed indiretti indotti nel triennio 2012-2014, distintamente per ciascun esercizio finanziario, dall'art. 1, comma 729, della legge n. 147 del 2013 e dalle disposizioni che lo hanno preceduto (in particolare, dall'art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011 e dall'art. 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012) sulla finanza dei Comuni friulani nonché le modalità tecniche e procedurali che regolano l'attribuzione di fondi agli enti locali friulani dopo la riforma del regime dei trasferimenti;

g) l'incidenza degli effetti complessivamente determinati dalla riforma fiscale attuativa della legge n. 42 del 2009 sul totale delle entrate tributarie regionali accertate nell'esercizio antecedente alla riforma.

2.– Le risposte fornite dalle parti in ordine alla citata istruttoria hanno posto in rilievo dati concordanti oppure complementari e sostanzialmente compatibili.

È la loro lettura che continua a differenziare le due posizioni processuali ed in particolare: il giudizio sulla mancata previsione normativa della procedura pattizia e della sua doverosità (l'Avvocatura generale dello Stato ammette l'omesso avvio, rivendicando tuttavia – a differenza della Regione – la legittimità di tale mancata previsione); la valutazione in tema di neutralità della manovra; l'esistenza di dati analitici sui quali basare la procedura pattizia.

Risulta quindi opportuno sintetizzare il contenuto delle risposte ottenute nell'assolvimento degli incombeni disposti e mettere in rilievo i punti di dissenso con particolare riguardo alle censure formulate dalla Regione.

2.1.– Tra i dati concordanti vi è quello della mancata previsione normativa e del mancato avvio dei procedimenti pattizi volti ad individuare, in conformità all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, la fissazione dei criteri di riparto definitivo del gettito fiscale come rideterminato dalla riforma della fiscalità territoriale.

La Regione precisa inoltre che sarebbero tuttora bloccate le procedure – necessarie ai sensi dell'art. 63, secondo comma, dello statuto medesimo, dopo la revisione delle norme statutarie in materia finanziaria operata dalla legge n. 220 del 2010 – per l'adeguamento e l'aggiornamento delle disposizioni attuative dello statuto speciale.

2.2.– Per quel che riguarda i dati relativi all'entità ed alle scadenze temporali delle operazioni di versamento e verifica del gettito dell'IRPEF di spettanza della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, le risposte fornite dalle parti sono diverse ma sostanzialmente complementari.

L'Avvocatura generale dello Stato precisa che il Fondo di solidarietà comunale viene alimentato unicamente dai Comuni delle Regioni a statuto ordinario e da quelli delle Regioni autonome siciliana e Sardegna, enti che beneficiano del riparto a differenza di quelli delle altre autonomie speciali.

I versamenti statali sarebbero tempestivi (sette giorni lavorativi) sulla base delle cifre risultanti dalla sommatoria dei modelli F24 utilizzati dai contribuenti. I dati sintetici relativi alla descritta operazione sono stati forniti dallo Stato.

La Regione sostiene che gli accantonamenti sarebbero effettuati non sui dati effettivi del gettito, bensì su stime congetturali, come confermato dallo stesso Presidente del Consiglio dei ministri nella memoria illustrativa: gli importi di stima del gettito dell'ICI e dell'IMU sarebbero individuati in via unilaterale dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base di criteri prevalentemente statistici, mentre le operazioni di "neutralizzazione", che dovrebbero dare definitività alle relazioni finanziarie tra le parti, sarebbero effettuate in via unilaterale dal Ministero stesso per "riproporzionare" la variazione tra dati effettivi e dati stimati, sottraendo in questo modo al sistema regionale buona parte delle risorse ad esso spettanti.

A tal proposito la Regione sostiene di versare in una situazione di deficit informativo, che non le consente di verificare la misura e la correttezza degli accantonamenti operati dall'Agenzia delle entrate: essi sarebbero imputati con un mero criterio di cassa sulla base del riscosso attraverso i modelli F24, di modo che non sarebbe consentito all'ente territoriale di sapere in che misura gli stessi siano riferibili all'IRPEF o ad altri tributi erariali oggetto di compartecipazione.

Le stime contenute nelle disposizioni impugnate avrebbero un vizio genetico derivante dalla grave sottovalutazione del precedente gettito effettivo dell'ICI, indefettibile termine di paragone per verificare la neutralità finanziaria delle compensazioni previste dalla riforma.

A ciò sarebbe correlata la sovrastima del maggior gettito dell'IMU, la quale altererebbe ulteriormente la forbice differenziale, riverberandosi sul calcolo dell'accantonamento per tutte le annualità successive.

Nel prendere atto che il gettito in contestazione non rifluisce nel Fondo di solidarietà comunale, la ricorrente ribadisce che il relativo ammontare, peraltro a suo avviso sovradimensionato, viene percepito dallo Stato e non può alimentare il fondo con il quale la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia finanzia i trasferimenti ai propri enti territoriali.

2.3.– Per quel che riguarda l'entità degli accantonamenti nel triennio 2012-2014, l'Avvocatura generale dello Stato precisa che gli stessi sono così articolati: euro 73.027.450,06 nel 2012; euro 83.913.991,99 nel 2013; euro 144.155.582,14 (ammontare che include anche un conguaglio relativo ad anni precedenti e pari ad euro 1.308.002, 72) nel 2014.

L'Avvocatura generale dello Stato si sofferma sulla tecnica estimatoria utilizzata, affermando che le valutazioni effettuate si baserebbero su criteri metodologici condivisi in sede di tavolo tecnico della finanza locale con l'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), che avrebbe la rappresentanza negoziale dei Comuni d'Italia.

La Regione sottolinea come dalla risposta dello Stato si evinca che i criteri di quantificazione degli importi degli accantonamenti sono stati approvati dalla Conferenza Stato-Città e autonomie locali dopo apposito confronto tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'ANCI.

Da tale contraddittorio sarebbero state completamente pretermessi la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed i Comuni del suo territorio.

La ricorrente evidenzia, inoltre, che sussisterebbe divergenza tra le risultanze del proprio bilancio e le quantificazioni fornite dallo Stato relativamente al gettito dell'IRPEF di spettanza della Regione per il periodo 2011-2014. Gli importi comunicati dal Presidente del Consiglio sarebbero significativamente superiori, dal momento che essi comprenderebbero voci relative ad entrate che non sarebbero nella disponibilità effettiva della Regione oppure non riguarderebbero il profilo compensativo IMU-IRPEF.

Secondo la ricorrente, la denunciata lesività dell'art. 1, comma 712, della legge n. 147 del 2013 troverebbe conferma nelle deduzioni statali, in quanto la riduzione del gettito dell'IMU in seguito all'esenzione relativa all'abitazione principale non sarebbe equivalente al gettito della TASI.

Ciò emergerebbe dagli stessi dati forniti dalla difesa erariale: dalla tabella 3C riportata nella memoria del Presidente del Consiglio dei ministri risulterebbe per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia una differenza pari a circa euro 9.300.000,00, nel senso che la TASI produrrebbe un gettito inferiore di tale importo rispetto al gettito teorico dell'IMU sull'abitazione principale.

Qualora i conteggi esposti dall'Avvocatura generale dello Stato fossero presi a riferimento per la quantificazione dell'accantonamento, si verificherebbe dunque una penalizzazione aggiuntiva quantificabile nel citato importo.

2.4.– Quanto all'entità del minor gettito fiscale registratosi nei Comuni friulani nel triennio 2012-2014 per ciascun esercizio finanziario ed agli effetti diretti ed indiretti indotti nel triennio 2012-2014 per ciascun esercizio finanziario dall'art. 1, comma 729, della legge n. 147 del 2013, nonché alle modalità tecniche e procedurali che regolano l'attribuzione di fondi agli enti locali friulani dopo la riforma del regime dei trasferimenti, le parti non hanno fornito determinazioni finanziarie esaustive, pur dissentendo sulla neutralità dell'operazione: l'Avvocatura generale dello Stato, riferendosi al complesso delle autonomie speciali, afferma che il minor gettito dell'IMU sarebbe sostanzialmente equivalente a quello relativo alla TASI, mentre la Regione, proprio prendendo spunto dall'indeterminatezza analitica della risposta dell'Avvocatura generale, riferisce di non essere in possesso degli strumenti informativi necessari a dare una puntuale e completa risposta al quesito posto da questa Corte.

Così, in ordine all'impatto sul regime dei trasferimenti, l'Avvocatura generale dello Stato afferma la sostanziale neutralità, per i bilanci degli enti locali interessati, delle operazioni fiscali in contestazione, mentre la Regione, pur dichiarando di non essere in possesso degli strumenti informativi necessari per dare una puntuale e completa risposta in termini quantitativi al quesito istruttorio, asserisce che, per effetto della manovra stessa, ha dovuto provvedere ad assegnazioni integrative straordinarie ai Comuni per compensare la minore disponibilità finanziaria, dipendente dal gettito accantonato dallo Stato, tenendo conto dei trasferimenti storici corrisposti agli enti locali.

2.5.– Per quel che riguarda gli effetti complessivamente determinati dalla riforma fiscale attuativa della legge n. 42 del 2009 sul totale delle entrate tributarie regionali accertate nell'esercizio ad essa antecedente, l'Avvocatura generale dello Stato afferma che le misure di cui all'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 non avrebbero avuto alcun impatto sulle entrate tributarie regionali, in quanto gli accantonamenti operati sarebbero neutralizzati da una minore spesa per trasferimenti ai Comuni, nei confronti dei quali la ricorrente potrebbe recuperare la minore entrata da accantonamento.

L'attuazione dell'art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011 non avrebbe pertanto avuto incidenza alcuna sugli equilibri di bilancio della Regione.

Al contrario, quest'ultima sostiene che gli accantonamenti complessivi previsti ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel quadriennio 2011-2014 inciderebbero sul totale delle entrate tributarie della Regione in una misura variabile tra il quindici ed il diciotto per cento.

3.– Per inquadrare appieno le questioni sollevate nel presente giudizio occorre ricostruire l'evoluzione del quadro normativo che ha determinato la stabilizzazione dell'accantonamento a carico della Regione ricorrente e la mancata compensazione delle risorse finanziarie sottratte alla fiscalità territoriale in contrasto con la riforma della stessa, la quale, come noto, prende le mosse dalla legge n. 42 del 2009.

Ai fini che qui interessano l'art. 27 di detta legge dispone, al comma 1, – per quel che riguarda le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – che «1. [...] nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti [...] secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti [...]. 2.

Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali.

Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro capite siano inferiori alla media nazionale, 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, conformemente a quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, lettera b), della presente legge. 3. [...] Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza [...] b) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali [...]. 7.

Al fine di assicurare il rispetto delle norme fondamentali della presente legge e dei principi che da essa derivano, nel rispetto delle peculiarità di ciascuna regione a statuto speciale e di ciascuna provincia autonoma, è istituito presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma, costituito dai Ministri per i rapporti con le regioni, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, dell'economia e delle finanze e per le politiche europee nonché dai Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

Il tavolo individua linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi di cui alla presente legge e con i nuovi assetti della finanza pubblica [...].».

Sulla base di tali presupposti normativi, l'art. 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), emanato in attuazione della delega contenuta nella legge n. 42 del 2009, ha attribuito ai Comuni, con decorrenza dal 2011, il gettito o quote del gettito derivante, relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio, dei seguenti tributi:

- a) imposta di registro ed imposta di bollo;
- b) imposte ipotecaria e catastale;
- c) imposta sul reddito delle persone fisiche, in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario;
- d) imposta di registro ed imposta di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili;
- e) tributi speciali catastali;
- f) tasse ipotecarie;

g) cedolare secca sugli affitti. Inoltre, il successivo art. 14 di detto decreto, ai commi 2 e 3, ha prescritto: «2. Al fine di assicurare la neutralità finanziaria del presente decreto, nei confronti delle regioni a statuto speciale il presente decreto si applica nel rispetto dei rispettivi statuti e in conformità con le procedure previste dall'articolo 27 della citata legge n. 42 del 2009, e in particolare:

a) nei casi in cui, in base alla legislazione vigente, alle regioni a statuto speciale spetta una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche ovvero al gettito degli altri tributi erariali, questa si intende riferita anche al gettito della cedolare secca di cui all'articolo 3;

b) sono stabilite la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2 nei confronti dei comuni ubicati nelle regioni a statuto speciale, nonché le percentuali delle compartecipazioni di cui alla lettera a); con riferimento all'imposta municipale propria di cui all'articolo 8 si tiene conto anche dei tributi da essa sostituiti. 3.

Nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, le modalità di applicazione delle disposizioni relative alle imposte comunali istituite con il presente decreto sono stabilite dalle predette autonomie speciali in conformità con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione; per gli enti locali ubicati nelle medesime regioni e province autonome non trova applicazione quanto previsto dall'articolo 2, commi da 1 a 8; alle predette regioni e province autonome spettano le devoluzioni e le compartecipazioni al gettito delle entrate tributarie erariali previste dal presente decreto nelle misure e con le modalità definite dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione per i medesimi tributi erariali o per quelli da essi sostituiti».

Occorre infine rammentare che l'art. 63, quarto comma, dello statuto della Regione autonoma Friuli Venezia-Giulia disciplina, accanto alle ordinarie procedure di modifica previste dalla Costituzione, il procedimento finalizzato all'accordo per la modifica delle sole norme statutarie in materia.

Dalla legge n. 42 del 2009, dal decreto attuativo in tema di federalismo fiscale municipale e dallo statuto di autonomia si evincono alcuni principi cardine della riforma tributaria afferente alle autonomie speciali ed in particolare alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia: «

- a) conferma del metodo pattizio quale strumento indefettibile, anche sotto il profilo procedurale, nella disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali;
- b) principio di neutralità nella rideterminazione delle attribuzioni fiscali alle autonomie speciali da attuare secondo il canone della leale collaborazione;
- c) finalità di razionalizzazione e perequazione del meccanismo rideterminativo del riparto fiscale;

d) criterio guida della “sostituzione” dei tributi per assicurare il nuovo riparto della fiscalità territoriale.

In definitiva, si tratta di criteri guida per realizzare il necessario bilanciamento tra le ragioni di salvaguardia delle autonomie speciali, quelle di realizzazione del federalismo solidale e quelle di tutela degli equilibri di bilancio, intesi questi ultimi come riferiti sia alle singole autonomie che al sistema della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 155 del 2015).

L’art. 1, comma 157, della legge n. 220 del 2010 ha integrato – con la procedura speciale prevista dall’art. 63, quarto comma, dello statuto – l’art. 51 dello stesso, inserendo tra l’altro il seguente secondo comma: «Il gettito relativo a tributi propri e a compartecipazioni e addizionali su tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spetta alla Regione con riferimento agli enti locali del proprio territorio, ferma restando la neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato».

Il successivo comma 159 di detto articolo ha previsto che «[q]ualora con i decreti legislativi di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, siano istituite sul territorio nazionale nuove forme di imposizione, in sostituzione totale o parziale di tributi vigenti, con le procedure previste dall’articolo 27 della medesima legge n. 42 del 2009, è rivisto l’ordinamento finanziario della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia al fine di assicurare la neutralità finanziaria dei predetti decreti nei confronti dei vari livelli di governo».

La cornice costituzionale delle regole riguardanti il riparto del gettito fiscale tra lo Stato e i livelli di governo territoriale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia prevede una procedura pattizia semplificata per la modifica dello statuto, utile sia per assicurare la più ampia razionalizzazione delle relazioni finanziarie in materia fiscale, come disposto dall’art. 27 della legge n. 42 del 2009 e dall’art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011, sia per un’ipotesi più limitata di assestamento – secondo il combinato dei richiamati commi 157 e 159 dell’art. 1 della legge n. 220 del 2010 – finalizzata alla semplice neutralità finanziaria della riforma fiscale nei riguardi di tutti i diversi livelli di governo.

Indipendentemente dalla possibilità di ricorrere ad una rideterminazione più complessa secondo i plurimi criteri dell’art. 27 della legge n. 42 del 2009 o a quella più semplice basata sul solo criterio della neutralità finanziaria, quel che risulta di tutta evidenza è che l’epilogo della riforma afferente al riparto del gettito fiscale non può che passare – in alternativa all’ordinaria procedura di revisione costituzionale dello statuto – attraverso il procedimento negoziato dell’accordo.

3.1.– Per spiegare l’evoluzione legislativa della riforma della fiscalità territoriale occorre poi rammentare la diversa posizione, nella materia della finanza degli enti locali, delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni siciliana e Sardegna rispetto alle altre autonomie speciali, tra cui la stessa ricorrente.

In particolare, per i Comuni ubicati nel territorio di queste ultime l’art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011 ha previsto che l’acquisizione al bilancio dello Stato del maggior gettito stimato dell’IMU avvenga attraverso le procedure previste dall’art. 27 della legge n. 42 del 2009, e che fino all’emanazione delle norme di attuazione richiamate dal citato art. 27, un importo pari a detto maggior gettito venga accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

La legge n. 214 del 2011, di conversione del suddetto decreto-legge, ha introdotto l’ultimo periodo del comma 17, il quale stabilisce che «l’importo complessivo della riduzione del recupero [afferente alle suddette autonomie speciali] risulta pari per l’anno 2012 a 1.627 milioni di euro, per l’anno 2013 a 1.762,4 milioni di euro e per l’anno 2014 a 2.162 milioni di euro».

La legge n. 228 del 2012 ha previsto all’art. 1, comma 380, lettera h), che il comma 17 dell’art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 continui ad applicarsi nei soli territori delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Valle d’Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

L’impugnato art. 1, comma 729, della legge n. 147 del 2013 ha infine modificato l’art. 1, comma 380, lettera h), della legge n. 228 del 2012, in particolare consolidando la prescrizione

dell'art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011 nei territori delle autonomie speciali da ultimo menzionate.

Tale disposizione, attraverso il complesso riferimento alle precedenti, è venuta così a perpetuare l'istituto dell'accantonamento in assenza di qualsiasi scadenza temporale che ne prevedesse quanto meno la definitiva determinazione. È proprio su tale stabilizzazione che si concentrano le censure della ricorrente.

4.– Alla luce di quanto premesso, le censure rivolte all'art. 1, comma 729, della legge n. 147 del 2013 sono fondate in riferimento agli artt. 49, 51, secondo comma, e 63, quarto comma, dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed al principio di leale collaborazione.

Dalla relazione della norma impugnata con quelle precedenti e dall'istruttoria conseguente all'ordinanza di questa Corte del 26 novembre 2015 emergono infatti plurimi elementi di contrasto con i suddetti parametri costituzionali:

a) il comma 729 non contempla il contraddittorio e l'accordo come procedimenti necessari per la definizione del nuovo riparto della fiscalità territoriale conseguente alla riforma;

b) la norma impugnata non configura l'accantonamento come istituto provvisorio suscettibile di rideterminazione, nel senso già precisato da questa Corte con la sentenza n. 77 del 2015;

c) non è 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 prevede 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.

4.1.– La violazione del principio dell'accordo emerge confrontando la disposizione impugnata con il combinato delle norme contenute nell'art. 49 dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che prevede le compartecipazioni regionali ai tributi erariali, nel successivo art. 51, secondo comma, il quale stabilisce la spettanza alla Regione di compartecipazioni ed addizionali su tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali del proprio territorio, e nell'art. 63, quarto comma, del medesimo statuto, il quale prevede il metodo dell'accordo, nonché nell'art. 1, comma 159, della legge n. 220 del 2010, volto ad assicurare la neutralità finanziaria correlata a nuove forme di imposizione in sostituzione di tributi vigenti.

È stato già precisato da questa Corte (sentenza n. 19 del 2015) che lo strumento dell'accordo serve a conciliare, nel loro complesso, punti controversi o indefiniti, anche attraverso la modulazione progressiva delle regole di evoluzione dei flussi finanziari, soprattutto quando queste sono fortemente influenzate dalle tendenze di fondo dell'economia e da incisive riforme di tipo fiscale, così da presentare scarti previsionali rilevanti in ragione delle traiettorie assunte da dinamiche molto complesse, le quali possono essere assoggettate – solo dopo una fase di sperimentazione – ad una regolamentazione chiara e stabile nell'ambito delle relazioni tra Stato ed ente territoriale.

Ne consegue che «il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l'accollo di rischi di andamenti difforni tra dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi, le garanzie di finanziamento integrale di spese essenziali, la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difforni [...]».

Il principio dell'accordo non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo (sentenza n. 379 del 1992).

Ciò significa che le parti devono porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della Regione con [gli indefettibili vincoli di finanza pubblica]» (sentenza n. 19 del 2015).

Proprio l'esigenza di questa specificazione in itinere, originata da fenomeni obiettivi della finanza pubblica che si impongono, ex ante ed ex post, al processo decisionale normativo, deve essere conciliata attraverso il metodo dell'accordo con i principi costituzionali inerenti al rapporto tra lo Stato e le autonomie speciali.

L'espressione di tale esigenza si rinviene, tra l'altro, nel già richiamato art. 1, comma 159, della legge n. 220 del 2010.

La definizione in contraddittorio dei criteri per il riparto della fiscalità territoriale non impedisce certamente allo Stato di adottare determinazioni normative unilaterali come quella dell'accantonamento: quest'ultimo deve essere tuttavia inteso come rimedio provvisorio per assicurare una corretta fase di "sperimentazione finanziaria", indispensabile per realizzare un neutrale trapasso al nuovo sistema tributario definito dalla riforma.

È evidente che aver reso definitivo l'accantonamento dopo due anni di sperimentazione, in relazione ai quali ben poteva essere svolto in contraddittorio un confronto tra le stime previsionali e l'effettivo andamento del gettito per fissare in via definitiva il neutrale riparto delle entrate fiscali attraverso la modifica semplificata dello statuto e delle relative norme di attuazione, determina l'illegittimità della disposizione impugnata con riferimento al modello previsto dagli evocati parametri.

L'indefettibilità costituzionale del meccanismo dell'accordo assorbe qualsiasi considerazione circa la questione, controversa tra le parti, concernente la composizione della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, la quale avrebbe negoziato con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'ANCI la quantificazione degli accantonamenti in assenza della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

4.2.– Quanto alla illegittimità della stabilizzazione dell'accantonamento senza un previo contraddittorio tra le parti, rileva il profilo funzionale di tale istituto nell'ambito della legislazione statale afferente alle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali.

È stato a tal proposito affermato da questa Corte che «[p]er mezzo dell'accantonamento [...], poste attive che permangono nella titolarità della Regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione (sentenza n. 23 del 2014), sono sottratte a un'immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese.

Una volta chiarito che il contributo imposto a tal fine alle ricorrenti è legittimo, si deve concludere che l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale le autonomie speciali, anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle finanze pubbliche, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene.

Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale» (sentenza n. 77 del 2015).

In sostanza, l'accantonamento ha natura intrinsecamente provvisoria e la sua utilizzazione si giustifica solo con riguardo a quelle situazioni che per obiettive difficoltà non possono essere definite contestualmente alla redazione dei bilanci di previsione.

Esso si differenzia dall'istituto del contributo delle autonomie speciali – come definito nella sentenza n. 19 del 2015 – per il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità, previsti dagli ordinamenti nazionale e comunitario, proprio per il carattere di necessaria temporaneità (anche il contributo diretto finalizzato ad assicurare il rispetto del patto di stabilità e dei vincoli di finanza

pubblica può essere rideterminato attraverso il procedimento pattizio, ma ciò avviene soltanto in via ipotetica: sul punto ancora sentenza n. 19 del 2015), strettamente correlato a situazioni di innovazione normativa che presentano una complessità analitica obiettiva e non si prestano a definizioni istantanee finanziariamente univoche.

Le esposte considerazioni mettono in luce l'indissolubile collegamento, in termini dinamici, dell'accantonamento con l'accordo, nel quale viene depositato l'epilogo delle complesse transazioni ispirate al leale contraddittorio tra lo Stato e le autonomie speciali.

Solo il fallimento di reiterate trattative può giustificare, pur sempre nel rispetto degli statuti e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, una composizione normativa unilaterale da parte dello Stato, mentre analogo risultato non è possibile perseguire indirettamente, rendendo stabile una disciplina intrinsecamente provvisoria.

4.3.– Quanto alla violazione del principio di neutralità degli effetti fiscali della riforma sulle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, occorre preliminarmente precisare che il legislatore statale avrebbe potuto scegliere, indifferentemente, un percorso di integrale “rideterminazione” secondo i criteri previsti dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e dall'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011 oppure scegliere il criterio minimale della neutralità fissato dal combinato dei commi 157 e 159 dell'art. 1 della l. n. 220 del 2010; in entrambi i casi, tuttavia, solo attraverso il procedimento pattizio dell'accordo.

Al contrario, esso ha 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.

Quanto alla sussistenza per la ricorrente della lesione di carattere finanziario e del conseguente pregiudizio per la programmazione regionale, non può essere condivisa l'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui vi sarebbe carenza di interesse all'impugnativa, in quanto la Regione lamenterebbe un *vulnus* alle proprie prerogative finanziarie senza dimostrare in concreto come le norme contestate si traducano nella denunciata alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari necessari a farvi fronte.

Innanzitutto, valgono a provare tale lesione gli accertamenti compiuti, in sede di parificazione del rendiconto regionale 2014, dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la quale ha rilevato anomalie nei meccanismi di accreditamento delle entrate tributarie della Regione, sottolineando il perdurare (rispetto all'esercizio 2013 egualmente inciso) «di “variabili ingovernabili dalla Regione” dipendenti dalle misure di finanza pubblica statale che, con contenuti finanziari talvolta non immediatamente quantificabili, producevano effetti diretti sull'ammontare delle compartecipazioni regionali, condizionando la programmazione [nonché l'esistenza di] ulteriori variabili ingovernabili, o quanto meno imprevedibili, connesse al sistema normativo di quantificazione e riscossione del gettito tributario spettante alla Regione [...]».

Per tale motivo anche le vicende connesse al tempo e al luogo del mero versamento delle imposte (ad es. anticipi delle scadenze di pagamento, mobilità dei contribuenti versanti) influiscono direttamente sulla quantificazione del gettito annuale spettante alla Regione» (delibera n. 95 del 2015).

Ciò risulta pregiudizievole non solo sotto il profilo meramente finanziario, ma anche sotto quello della corretta programmazione, poiché rimane incerta per l'intero esercizio finanziario la quantificazione delle risorse sulla base delle quali determinare l'attuazione delle politiche regionali.

Osserva in proposito la Corte dei conti nella succitata delibera che «l'accertamento delle entrate non opera in conformità alla nozione giuridica propria della contabilità finanziaria, bensì esprime le “somme finalizzate” e cioè l'importo dell'effettivo accredito sul conto di tesoreria della Regione delle somme ripartite e cioè incassate».

Inoltre, dagli stessi dati comunicati dall'Avvocatura generale dello Stato, in ottemperanza alla richiesta istruttoria di questa Corte, appare una progressiva espansione nel triennio 2012-2014 degli accantonamenti a carico della Regione: euro 73.027.450,06 nel 2012; euro 83.913.991,99 nel 2013; euro 144.155.582,14 nel 2014.

Indipendentemente dalle plurime variabili che incidono su tali quantificazioni, la progressione degli incrementi appare inequivocabile sintomo dell'accentuata contrazione delle risorse fiscali a disposizione della Regione in assenza di qualsiasi meccanismo compensativo fondato su accertamenti in contraddittorio con lo Stato.

È da sottolineare, poi, come il Presidente del Consiglio dei ministri non risponda alla censura regionale, secondo cui le stime contenute nelle disposizioni impugnate avrebbero un vizio genetico derivante dalla grave sottovalutazione del precedente gettito effettivo dell'ICI, indefettibile termine di paragone per verificare la neutralità finanziaria delle compensazioni previste dalla riforma.

A ciò sarebbe correlata la sovrastima del maggior gettito dell'IMU, la quale altererebbe ulteriormente la forbice differenziale, riverberandosi sul calcolo dell'accantonamento per tutte le annualità successive. Malgrado le puntuali richieste istruttorie in proposito formulate da questa Corte, non vi è traccia nella risposta dell'Avvocatura generale dello Stato di informazioni e quantificazioni finanziarie circa il problema sollevato dalla ricorrente in ordine al mancato rispetto della neutralità finanziaria.

Peraltro, non può essere accolta neppure l'ulteriore eccezione del Presidente del Consiglio secondo cui la Regione potrebbe recuperare il gettito fiscale accantonato dallo Stato attraverso una speculare riduzione dei trasferimenti ai Comuni friulani. Occorre in proposito ricordare che la finanza degli enti locali si basa su tributi propri ma anche su trasferimenti, i quali nel caso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – a differenza di quel che avviene per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario e per quelli della Regione siciliana e della Regione Sardegna – vengono somministrati dalla stessa Regione (cosiddetti “trasferimenti istituzionali”), in conformità a quanto previsto dal proprio statuto.

Ne consegue che, dovendosi effettuare la pretesa compensazione sui predetti trasferimenti, sarebbe violata la neutralità finanziaria complessiva dell'operazione ai danni degli enti locali friulani, i quali non potrebbero a loro volta compensare la riduzione dei trasferimenti con il maggior gettito dell'IMU, che per legge è attribuito allo Stato.

4.4.– L'art. 1, comma 729, della legge n. 167 del 2013 viene altresì a collidere con le richiamate disposizioni statutarie e con il principio di leale collaborazione sotto un ulteriore profilo: ossia per la mancata previsione di una corretta condivisione, da parte dello Stato, dei dati analitici necessari ad effettuare in contraddittorio le compensazioni indispensabili ad assicurare la neutralità della riforma fiscale nelle relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed, eventualmente, le altre operazioni di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 finalizzate alla razionalizzazione delle risorse tributarie assegnate alla medesima Regione ed ai propri enti locali.

È utile ricordare come il sistema tributario regionale sia caratterizzato, quasi per intero, dall'eteronomia della struttura dei tributi (propri derivati, addizionali, compartecipazioni al gettito di quelli erariali) e dalla centralizzazione dei meccanismi di riscossione e riparto tra gli enti territoriali, soluzioni giustificate dall'interrelazione con più parametri costituzionali di primaria importanza, tra i quali spiccano il coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto dei vincoli comunitari ex art. 117, primo comma, Cost., e come tale “supremazia normativa” sia giustificata sul piano funzionale da inderogabili istanze unitarie che permeano la Costituzione.

Tuttavia, aggiungere a questa fondamentale prerogativa del legislatore statale anche l'esonero per lo Stato dall'obbligo di rendere ostensibili e confrontabili i dati necessari per una corretta attuazione del precetto costituzionale, inerente alla salvaguardia delle risorse spettanti all'autonomia speciale, costituisce un'ingiustificata compressione dell'autonomia stessa.

Con riguardo alla fattispecie normativa in esame può dunque dirsi che il legislatore statale, durante l'ampio percorso di attuazione della riforma fiscale previsto dalla legge n. 42 del 2009, abbia prima fissato regole costituzionalmente corrette afferenti ai meccanismi di funzionamento delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie territoriali in materia tributaria ma, successivamente, abbia determinato un quadro opaco ed autoreferenziale per quel che concerne le dinamiche applicative del riparto del gettito.

Questa inadeguata traduzione del modello costituzionale nel meccanismo giuridico, che lo avrebbe dovuto in concreto attuare, viene a pregiudicare – attraverso la mancata previsione dell'obbligo di produrre adeguate informazioni finanziarie da parte dello Stato – la possibilità di un consapevole contraddittorio, finalizzato ad assicurare la cura di interessi generali quali l'equilibrio dei reciproci bilanci, la corretta definizione delle responsabilità politiche dei vari livelli di governo in relazione alle scelte e alle risorse effettivamente assegnate e la sostenibilità degli interventi pubblici in relazione alle possibili utilizzazioni alternative delle risorse contestate, nel tessuto organizzativo delle amministrazioni concretamente interessate al riparto del gettito fiscale.

Pur dovendo necessariamente utilizzare metodologie di stima preventiva, la pianificazione di detto riparto (conseguente alla riforma) tra i diversi livelli di governo territoriale rimane un fenomeno intrinsecamente giuridico e costituzionalmente rilevante.

In quanto tale, riguarda anche gli interessi delle diverse collettività locali coinvolte, le quali hanno diritto ad un'informazione chiara e trasparente sull'utilizzazione del prelievo obbligatorio e sulla imputabilità delle scelte politiche sottese al suo impiego.

È opportuno in proposito ricordare che l'art. 1 della legge n. 42 del 2009 declina l'autonomia degli enti territoriali come finalizzata a garantire «i principi di solidarietà e di coesione sociale [nonché] la massima responsabilizzazione [di detti enti] e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti».

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed i propri enti territoriali sono comunità esponenziali del pluralismo sociale, nella cornice di una Repubblica una e indivisibile, tale anche in ragione del pluralismo istituzionale e delle istanze di autonomia che ne caratterizzano il tessuto democratico.

In tale contesto, la chiarezza e la trasparenza dei rapporti tra prelievo tributario e suo impiego per le politiche regionali diventano un corredo indefettibile affinché tale esponenzialità si espliciti con connotati concreti.

Se i citati principi sono riferibili al prelievo tributario in generale, essi sono ancor più stringenti con riguardo alla disciplina del meccanismo dell'accantonamento, il quale comporta un sacrificio preventivo della fiscalità territoriale in attesa della definitiva attuazione del parametro normativo, una volta che siano disponibili con chiarezza i dati necessari per il conguaglio tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia del gettito proveniente dalle diverse tipologie tributarie interessate dalla riforma.

5.– In riferimento agli stessi parametri considerati per l'art. 1, comma 729, della legge n. 147 del 2013, anche le censure rivolte al comma 711 del medesimo articolo sono fondate.

La norma prevede che la compensazione del minor gettito dell'IMU, derivante dai precedenti commi 707, lettera c), e 708, avvenga attraverso un minor accantonamento delle quote di compartecipazione regionali ai tributi erariali.

Dall'illegittimità del predetto meccanismo di accantonamento, affermata in relazione al comma 729, deriva che le operazioni di marginale rideterminazione quantitativa come quella prevista dalla disposizione in esame non possano essere preservate.

6.– Sono altresì fondate in riferimento ai richiamati parametri anche le questioni sollevate nei confronti dell'art. 1, comma 712, della legge n. 147 del 2013.

Con riguardo all'IMU sull'abitazione principale lo Stato ha comunque determinato l'accantonamento, sostituendo tale mancato gettito con quello della TASI.

Per l'esercizio finanziario 2014 quest'ultimo tributo non ha fornito un provento equivalente a quello presunto dell'IMU, determinando quindi una maggiore riduzione ai danni della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia di oltre euro 9.300.000,00.

Dalla precedente enunciazione di illegittimità costituzionale nei confronti del comma 729 e dall'acclarato inserimento della norma in esame nel meccanismo degli accantonamenti deriva pertanto anche l'illegittimità del comma 712.

7.– 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.

La stessa ricorrente – consapevole della complessità della situazione finanziaria sedimentatasi a seguito della mancata compensazione degli accantonamenti – chiede in via subordinata la cessazione dell'accantonamento a far data dal giorno della pubblicazione della eventuale sentenza di accoglimento a condizione che lo Stato proceda in contraddittorio alle necessarie compensazioni per il periodo intercorso dalla data di entrata in vigore del primo accantonamento (esercizio 2012), assicurandone la relativa copertura finanziaria nell'esercizio di effettuazione di tale compensazione.

A ben vedere, con riguardo alla particolare situazione in esame, tale effetto risulta naturale conseguenza della specificità delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni e del carattere di continuità dei bilanci pubblici, che consente rimodulazioni dei rapporti debitori e creditori tra Stato ed autonomie territoriali anche in esercizi successivi alla loro scadenza.

E ciò è coerente con quanto questa Corte ha già avuto occasione di sottolineare con riguardo all'inscindibile connessione tra il principio dell'equilibrio dinamico del bilancio ed il carattere di continuità degli esercizi finanziari, il quale ne risulta naturale declinazione essendo «essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale» (sentenza n. 155 del 2015), anche attraverso appropriate rimodulazioni dei rapporti fra Stato ed autonomie speciali «con riguardo ai decorsi esercizi» (sentenza n. 155 del 2015).

D'altronde, il principio dell'equilibrio dinamico, «[e]ssendo strettamente connesso [a quello] di continuità del bilancio, essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale, [...] può essere applicato anche ai fini della tutela della finanza pubblica allargata, consentendo in sede pattizia di rimodulare in modo più appropriato le relazioni finanziarie anche con riguardo ai decorsi esercizi» (sentenza n. 155 del 2015).

Peraltro, scrutinando una diversa fattispecie di natura tributaria proposta in via incidentale, questa Corte ha affermato che il legislatore deve provvedere tempestivamente «al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche in senso dinamico (sentenze n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), [...] ciò anche eventualmente rimediando ai rilevati vizi della disciplina tributaria in esame» (sentenza n. 10 del 2015).

8.– Restano assorbite le ulteriori censure rivolte all'art. 1, commi 711, 712 e 729, della legge n. 147 del 2013. Va inoltre precisato che la dichiarazione d'illegittimità costituzionale delle suddette disposizioni, «essendo fondata sugli evocati parametri statutari [e sul principio di leale collaborazione tra le parti in causa] ha efficacia, con riguardo all'applicazione di dette norme, limitatamente all[a] Region[e] autonom[a] Friuli-Venezia Giulia» (sentenza n. 39 del 2014).

9.– La questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 723, della legge n. 147 del 2013 non è fondata in riferimento a tutti i parametri invocati dalla ricorrente.

La disposizione si limita ad introdurre a carico di tutti gli enti locali un mero obbligo di comunicazione, senza che il meccanismo di riparto del gettito fiscale venga modificato o alterato da tale disposizione.

Inoltre, laddove tale comma richiama l'art. 1, comma 380, lettera b), della legge n. 228 del 2012, si appalesa l'infondatezza dell'impugnazione per erroneità del presupposto interpretativo, dacché è stato confermato che esso non trova applicazione per l'autonomia speciale ricorrente.

10.– Anche le censure rivolte ai successivi commi 725 e 727 del medesimo articolo non sono fondate.

Le due disposizioni disciplinano rispettivamente il caso in cui sia stata versata allo Stato, a titolo di IMU, una somma spettante al Comune ed il caso opposto di indebito versamento a quest'ultimo, dettando prescrizioni per la comunicazione degli errori e le modalità con cui porvi rimedio.

Per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è previsto che la “regolazione” avvenga nell'ambito dell'attuazione degli accantonamenti.

I due commi non contengono nel loro precetto principale alcuna previsione lesiva e si limitano a rimettere la fase della “regolazione” concreta alla sede dell'accantonamento.

Una volta rimosso il meccanismo degli accantonamenti, la “regolazione” avverrà semplicemente in altro modo, senza alcun pregiudizio per le finanze regionali.

11.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013 è inammissibile.

Con riferimento alla norma di specie difetta ogni specifico percorso argomentativo a suffragio della dedotta illegittimità, non essendo sufficiente il generico rinvio al precedente ricorso, deciso nel senso della inammissibilità con la sentenza n. 155 del 2015 di questa Corte.

Per tale ragione la censura, genericamente proposta nei confronti della citata disposizione, deve essere dichiarata inammissibile per carenza di motivazione (ex multis, sentenza n. 220 del 2013).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe,

1) dichiara, con gli effetti di cui in motivazione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 711, 712 e 729, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014), nella parte in cui si applica alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 723, 725 e 727, della legge n. 147 del 2013, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 4, numero 1-bis), 48, 49, 51, secondo comma, 54, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), in relazione alla normativa di attuazione 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 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), in relazione al principio di neutralità finanziaria

previsto dall'art. 1, comma 159, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011), nonché in riferimento agli artt. 3 e 119, primo, secondo e quarto comma, Cost. ed ai principi dell'accordo in materia finanziaria e di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013, promossa, in riferimento ai medesimi parametri di cui al punto precedente, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 giugno 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Sentenza: 14 giugno 2016 n. 189

Materia: Edilizia e Urbanistica – Paesaggio

Parametri invocati: articoli 9, 117, primo e secondo comma, lettere l) e s), e 118, terzo comma, della Costituzione, oltre che per eccesso dalle competenze di cui all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna)

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: articolo 7, comma 1, lettera f); 18; 20 e 23, commi 6 e 7, della legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 20 della l.r. Sardegna 21/2011, limitatamente alle parole “e paesaggistici”;

- non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera f), della l.r. 21/2011, promosse, in riferimento agli articoli 9, 117, primo comma, e secondo comma, lettere l) e s), Costituzione;

- non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità dell'art. 18 della l.r. 21/2011, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione;

- estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 6 e 7, della l.r. 21/2011;

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 7, comma 1, lettera f); 18; 20 e 23, commi 6 e 7, della l.r. Sardegna 21/2011, per violazione degli articoli 9, 117, primo e secondo comma, lettere l) e s), e 118, terzo comma, della Costituzione, oltre che per eccesso dalle competenze di cui all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

Le disposizioni censurate, che novellano precedenti leggi regionali, dettano norme in tema di interventi sul patrimonio edilizio esistente, di semplificazione delle procedure di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, di allestimenti nelle aziende ricettive all'area aperta e di sviluppo del turismo golfistico.

Nelle more del giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, ha rinunciato al ricorso, limitatamente all'impugnazione dell'art. 23, commi 6 e 7, della legge regionale censurata e viene dichiarata l'estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità dell'art. 23, commi 6 e 7, della l.r. Sardegna 21/2011.

Con riferimento all'articolo 7, comma 1, lettera f), secondo la Corte, le questioni di legittimità ora in esame non sono fondate e ne illustra i termini.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 7, comma 1, lettera f), rilevando che l'articolo “*appare suscettibile di essere interpretato secondo un'accezione ampia*”, tale da porsi in

contrasto con i limiti che la Regione autonoma della Sardegna incontra nell'esercizio delle competenze legislative in materia di edilizia ed urbanistica e di piani territoriali paesistici.

La Corte ricorda che il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come riforme economico-sociali, anche in base alla competenza legislativa nella materia "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali.

Ne consegue che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che esercita la propria competenza statutaria nella materia edilizia ed urbanistica.

Il legislatore regionale è poi tenuto a rispettare quanto previsto dal d.m. 1444/1968 che, la Corte ha in più occasioni affermato, "*integra la disciplina privatistica delle distanze*" e richiama la sentenza 114/2012, la quale può essere derogata dalla normativa regionale solo in quanto questa persegua chiaramente finalità di carattere urbanistico, rimettendo l'operatività dei suoi precetti a strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio.

Richiama in proposito la sentenza 6/2013.

Inoltre, la legislazione regionale non può porsi in contrasto con la normativa statale in materia di rischi di incidenti rilevanti, che la Corte ha già ricondotto alla materia tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione con sentenze 135/2005 e 407/2002.

L'art. 7, comma 1, lettera f), della legge regionale impugnata deve essere interpretato nel senso che gli interventi edilizi ivi previsti non possono essere realizzati in deroga né al piano paesaggistico regionale né alla legislazione statale.

Con riferimento all'articolo 18 della legge regionale impugnata il quale inserisce l'art. 5-bis dopo l'art. 5 della l.r. 28/1998, la disposizione inserita prevede che, in sede di prima applicazione, gli interventi di lieve entità da realizzarsi su aree o immobili sottoposti alle norme di tutela di cui alla parte III del decreto legislativo 42/2004 ed indicati nell'elenco allegato al d.p.r. 139/2010, sempre che comportino un'alterazione dei luoghi e dell'aspetto esteriore degli edifici, sono assoggettati al procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica così come disciplinato nel regolamento emanato con il d.p.r.139/2010.

È previsto inoltre che, la Giunta regionale, con direttiva adottata previa deliberazione, può individuare ulteriori forme di semplificazione del procedimento di autorizzazione paesaggistica in conformità ai principi contenuti nel d.p.r. 139/2010.

La Corte non ritiene fondata la questione di legittimità in quanto la disposizione censurata costituisce attuazione di quanto previsto dalla normativa statale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, tuttavia, ritiene che l'aggettivo "*ulteriori*" di cui alla disposizione impugnata consentirebbe alla Giunta regionale di individuare forme di "*maggior semplificazione*" rispetto a quanto previsto dalla normativa statale, ponendosi così in contrasto con il richiamato parametro costituzionale.

Secondo la Corte il comma 2 della disposizione inserita dal censurato art. 18 deve essere inteso nel senso che la Giunta può prevedere forme di semplificazione "*diverse*" da quelle previste dalla normativa statale, nel frattempo applicabile anche nella Regione autonoma della Sardegna ai sensi del comma 1 della medesima disposizione, ma non per questo di "*maggior semplificazione*", tanto più che è la stessa disposizione regionale a prevedere che esse debbono essere conformi ai principi contenuti nel citato d.p.r. 139/2010.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., l'art. 20 della legge regionale in oggetto, il quale sostituisce il comma 4-bis dell'art. 6 della legge regionale 22/1984.

Il comma 4-bis prevede che: "*Fatto salvo quanto previsto nel presente articolo, nelle aziende ricettive all'area aperta regolarmente autorizzate e nei limiti della ricettività autorizzata, gli allestimenti mobili di pernottamento, quali tende, roulotte, caravan, mobil-home, maxicaravan o*

case mobili e pertinenze ed accessori funzionali all'esercizio dell'attività, sono diretti a soddisfare esigenze di carattere turistico meramente temporanee e, anche se collocati in via continuativa, non costituiscono attività rilevante a fini urbanistici, edilizi e paesaggistici.

A tal fine tali allestimenti devono: a) conservare i meccanismi di rotazione in funzione; b) non possedere alcun collegamento di natura permanente al terreno e gli allacciamenti alle reti tecnologiche, gli accessori e le pertinenze devono essere rimovibili in ogni momento.”.

Il ricorrente censura detta disposizione sostenendo che non spetterebbe alla normativa regionale qualificare alcuni interventi come paesaggisticamente irrilevanti, ampliando la previsione dell'articolo 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e così consentendo attività prive dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del medesimo codice, norma di grande riforma economico-sociale.

La Corte ritiene, nel merito, la questione di legittimità costituzionale fondata. L'impugnativa statale non concerne solo la parte di essa che qualifica gli interventi previsti come paesaggisticamente irrilevanti.

La Corte ricorda che 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 e richiama le sentenze 235/2011, 101/2010, 232/2008.

La disposizione impugnata, nel qualificare come paesaggisticamente irrilevanti taluni interventi nelle aziende ricettive all'area aperta, consente che essi vengano posti in essere a prescindere dall'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, la quale è norma di grande riforma economico-sociale che la Regione autonoma della Sardegna deve rispettare (sentenza n. 238 del 2013), in quanto adottata nell'ambito della competenza esclusiva statale nella materia tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione.

La norma censurata si pone dunque in contrasto con l'art. 146 e con l'art. 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio che individua tassativamente le tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di autorizzazione paesaggistica e con l'Allegato 1 del d.p.r. 139/2010 che riporta un elenco tassativo degli interventi di lieve entità, assoggettati a procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica (sentenza 235/2011).

La Corte stabilisce che la disposizione impugnata è intervenuta in un ambito materiale, quello della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione, di esclusiva competenza statale e che l'articolo 20 impugnato, va dichiarato costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole “*e paesaggistici*” mentre dichiara non fondate o estinte le altre questioni sollevate.

Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme in tema di interventi sul patrimonio edilizio esistente, di semplificazione delle procedure di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, di allestimenti nelle aziende ricettive all'area aperta e di sviluppo del turismo golfistico. - Legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico), artt. 7, comma 1, lettera f); 18; 20 e 23, commi 6 e 7. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 27-7-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, lettera f); 18; 20 e 23, commi 6 e 7, della legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge

regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27-30 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 2 febbraio 2012 ed iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 14 giugno 2016 il Giudice relatore Franco Modugno;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, lettera f); 18; 20 e 23, commi 6 e 7, della legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico), per violazione degli artt. 9; 117, primo e secondo comma, lettere l) e s), e 118, terzo comma, della Costituzione, oltre che per eccesso dalle competenze di cui all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

Le disposizioni censurate, che novellano precedenti leggi regionali, dettano norme in tema di interventi sul patrimonio edilizio esistente, di semplificazione delle procedure di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, di allestimenti nelle aziende ricettive all'area aperta e di sviluppo del turismo golfistico.

2.– Nelle more del giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato l'8 giugno 2015, ha rinunciato al ricorso, limitatamente all'impugnazione dell'art. 23, commi 6 e 7, della legge regionale censurata, in ragione dell'abrogazione, disposta dall'art. 44, comma 5, della legge della Regione Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio), dell'intera legge regionale n. 19 del 2011, e successive modifiche e integrazioni, fra cui proprio quella operata con l'impugnato art. 23.

La rinuncia parziale è stata formalmente accettata dalla Regione autonoma della Sardegna, con atto depositato il 12 maggio 2016.

Pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, va dichiarata l'estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità dell'art. 23, commi 6 e 7, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2011.

3.– Restano, quindi, da esaminare i tre insiemi di questioni relative alle disposizioni di cui agli artt. 7, comma 1, lettera f), 18 e 20 della legge regionale impugnata.

4.– L'art. 7, comma 1, lettera f), inserisce il comma 5-ter nell'art. 8 della legge regionale 22 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo), legge attuativa del cosiddetto piano casa, prevedendo che gli interventi edilizi di cui agli artt. 2, 3, 4, 5 e 6 della legge novellata «sono realizzati in deroga alle previsioni dei regolamenti edilizi e degli strumenti urbanistici comunali vigenti ed in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali;

possono essere superati gli indici massimi di fabbricabilità. È in ogni caso fatto salvo il rispetto delle disposizioni del Codice civile e i diritti dei terzi».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione violerebbe gli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettere l) e s), Cost., perché si porrebbe in contrasto con i limiti che la Regione autonoma della Sardegna incontra nell'esercizio delle proprie competenze, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera f), dello statuto speciale, in materia di «edilizia ed urbanistica», e, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), in materia di «piani territoriali paesistici».

La norma impugnata, infatti, consentirebbe che gli interventi edilizi cui essa fa riferimento siano realizzati in deroga alla disciplina di uso del territorio stabilita dal piano paesaggistico regionale, 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 spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), nonché alle misure di controllo dell'urbanizzazione stabilite in materia di rischi di incidenti rilevanti di cui al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 (Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), attuativo della cosiddetta direttiva Seveso, e alle collegate previsioni dettate con decreto ministeriale 9 maggio 2001 (Requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione urbanistica e territoriale per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante).

4.1.– In relazione alle questioni di legittimità costituzionale ora in esame vanno preliminarmente respinte le tre diverse eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione autonoma della Sardegna.

La difesa regionale lamenta, in primo luogo, che le censure sono ipotetiche e che prospettano vizi meramente eventuali, connessi a una determinata interpretazione della disposizione censurata.

Tuttavia, come peraltro riconosce anche la stessa Regione autonoma della Sardegna, «costituisce affermazione costante nella giurisprudenza di questa Corte l'ammissibilità, nei giudizi in via principale, delle questioni prospettate in termini dubitativi o alternativi (tra le ultime, sentenze n. 269 e n. 207 del 2014), purché le interpretazioni “non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnite, così da far ritenere le questioni del tutto astratte e pretestuose”» (sentenza n. 245 del 2015; nello stesso senso, più di recente, sentenza n. 3 del 2016).

È quanto precisamente accade nell'occasione in esame, dal momento che l'interpretazione «secondo un'accezione ampia» posta in essere dal ricorrente non è affatto implausibile né pretestuosa e, dunque, non è preclusiva di un esame nel merito.

Del pari da respingere è la seconda eccezione di inammissibilità. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione autonoma della Sardegna, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sufficientemente motivato sulle ragioni per le quali la disposizione impugnata, che espressamente consente interventi edilizi in deroga alla normativa regionale, li autorizzerebbe anche in deroga a un regolamento statale quale il d.m. n. 1444 del 1968: ciò si evincerebbe, a detta del ricorrente, dalla circostanza per cui la norma censurata fa espressamente salvo il rispetto del solo codice civile e dei diritti dei terzi, ma non impone anche quello del citato d.m.

Anche la terza eccezione di inammissibilità non è meritevole di accoglimento.

È vero che lo Stato non ha indicato specificamente le disposizioni della normativa statale in materia di rischi e incidenti industriali che sarebbero violate dall'art. 7, comma 1, lettera f), ma ciò proprio perché il ricorrente non ha inteso lamentare il contrasto con puntuali norme previste dalla richiamata legislazione statale, bensì il fatto che gli interventi edilizi autorizzati dalla legge regionale possano di volta in volta essere compiuti in deroga a detta legislazione.

4.2.– Nel merito, le questioni di legittimità ora in esame non sono fondate, nei limiti e nei termini che seguono.

4.3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 7, comma 1, lettera f), rilevando che detto articolo «appare suscettibile di essere interpretat[o] secondo un'accezione ampia», tale da porsi in contrasto con i limiti che la Regione autonoma della Sardegna incontra nell'esercizio delle competenze legislative in materia di «edilizia ed urbanistica» e di «piani territoriali paesistici».

Questa Corte ha già precisato che il legislatore statale conserva «il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come “riforme economico-sociali”»: e ciò anche sulla base – per quanto qui viene in rilievo – del titolo di competenza legislativa nella materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia “edilizia ed urbanistica”» (sentenza n. 51 del 2006; nello stesso senso, anche la sentenza n. 536 del 2002).

Il legislatore regionale è poi tenuto a rispettare quanto previsto dal d.m. n. 1444 del 1968 che, come questa Corte ha in più occasioni affermato, «integra la disciplina privatistica delle distanze» (sentenza n. 114 del 2012), la quale può essere derogata dalla normativa regionale solo in quanto questa persegua «chiaramente finalità di carattere urbanistico, rimettendo l'operatività dei suoi precetti a “strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio” (sentenza n. 232 del 2005)» (sentenza n. 6 del 2013), secondo un principio che è stato sostanzialmente recepito dal legislatore statale all'art. 2-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), inserito dall'art. 30, comma 1, 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98 (sentenza n. 134 del 2014).

Infine, la legislazione regionale non può porsi in contrasto con la normativa statale in materia di rischi di incidenti rilevanti, che questa Corte ha già ricondotto alla materia «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 135 del 2005 e n. 407 del 2002).

4.4.– Tuttavia, l'interpretazione della disposizione impugnata ipotizzata dal Presidente del Consiglio dei ministri, tale da ricavarne norme in contrasto con detti limiti – sebbene non sia implausibile e, come detto, non precluda pertanto l'esame del merito delle questioni di legittimità costituzionale – non è certamente la sola possibile.

La disposizione impugnata, infatti, può essere interpretata in modo da prevenire l'insorgere della denunciata antinomia normativa, come d'altro canto esattamente prospettato anche dalla stessa Regione autonoma della Sardegna nei diversi atti difensivi.

Innanzitutto, si deve escludere, proprio in ragione del principio della prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti urbanistici (sentenza n. 11 del 2016), che il piano paesaggistico regionale sia derogabile: ciò perché l'intervento legislativo regionale – da ricondurre, come questa Corte ha già rilevato con la sentenza n. 46 del 2014, alla materia «edilizia e urbanistica» – espressamente dispone la possibilità di compiere alcuni interventi in deroga ai «regolamenti edilizi e [agli] strumenti urbanistici comunali vigenti», senza comprendere, dunque, alcun riferimento al piano paesaggistico regionale.

D'altra parte, l'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2009, nel cui art. 8 è inserito dalla disposizione impugnata il comma 5-ter, espressamente afferma che l'intervento legislativo intende favorire interventi nel settore edilizio diretti alla riqualificazione ed al miglioramento anche «della compatibilità paesaggistica», ciò che costituisce ulteriore argomento ermeneutico idoneo ad

escludere che detti interventi edilizi possano essere realizzati in deroga al piano paesaggistico regionale.

Quanto, poi, alla possibilità che questi ultimi possano essere effettuati in deroga al d.m. n. 1444 del 1968 e alla normativa statale in materia di rischi di incidenti rilevanti, va innanzitutto rilevato che il disposto normativo impugnato consente bensì che taluni interventi edilizi siano realizzati in deroga ai regolamenti edilizi, agli strumenti urbanistici comunali vigenti e alle «vigenti disposizioni normative regionali», al cui ambito, con tutta evidenza, non può però certamente ricondursi la legislazione statale.

È anche alla luce di questo primo periodo del comma inserito dalla disposizione censurata, poi, che deve essere interpretato l'ultimo periodo del medesimo comma: con la clausola di salvezza ivi prevista, il legislatore regionale ha voluto espressamente escludere che gli interventi edilizi possano essere realizzati in violazione delle disposizioni del codice civile – il cui richiamo, peraltro, deve intendersi come riferito all'intera disciplina civilistica di cui il d.m. n. 1444 del 1968 è parte integrante e fondamentale (sentenza n. 134 del 2014) – e dei diritti dei terzi, senza perciò consentire, tuttavia, che essi siano effettuati in deroga ad altra normativa statale, la quale pertanto deve in ogni caso essere osservata.

L'art. 7, comma 1, lettera f), della legge regionale impugnata deve pertanto essere interpretato nel senso che gli interventi edilizi ivi previsti non possono essere realizzati in deroga né al piano paesaggistico regionale né alla legislazione statale.

5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, in secondo luogo, impugnato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., l'art. 18 della censurata legge regionale, il quale inserisce l'art. 5-bis dopo l'art. 5 della legge regionale 12 agosto 1998, n. 28 (Norme per l'esercizio delle competenze in materia di tutela paesistica trasferite alla Regione autonoma della Sardegna con l'art. 6 del D.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, e delegate con l'art. 57 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 348).

La disposizione inserita prevede che:

1. In sede di prima applicazione, gli interventi di lieve entità da realizzarsi su aree o immobili sottoposti alle norme di tutela di cui alla parte III del decreto legislativo n. 42 del 2004, e successive modifiche, ed indicati nell'elenco allegato al decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche), sempre che comportino un'alterazione dei luoghi e dell'aspetto esteriore degli edifici, sono assoggettati al procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica così come disciplinato nel regolamento emanato con il citato decreto presidenziale.
2. La Giunta regionale, con direttiva adottata previa deliberazione, può individuare ulteriori forme di semplificazione del procedimento di autorizzazione paesaggistica in conformità ai principi contenuti nel decreto del Presidente della Repubblica n. 139 del 2010».

Le censure del ricorrente hanno per oggetto, in verità, il solo secondo comma della disposizione de qua, il quale violerebbe la disciplina statale concernente l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Quest'ultima, infatti, è norma di grande riforma economico-sociale, funzionale ad assicurare uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale nella delicata fase di tutela preventiva del bene protetto.

5.1.– Anche in relazione a questa questione di legittimità costituzionale vanno preliminarmente respinte le eccezioni di inammissibilità avanzate dalla Regione autonoma della Sardegna.

La difesa regionale lamenta, innanzitutto, la carenza di attualità della censura, rilevando che lo Stato potrà eventualmente dolersi soltanto della delibera della Giunta regionale che violi la disciplina statale dettata dal codice dei beni culturali e del paesaggio.

In senso contrario è tuttavia dirimente l'osservazione per cui, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «non è ammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti di atti che

siano la diretta applicazione di preesistenti disposizioni legislative non impugnate» (sentenza n. 30 del 2012), quale evidentemente sarebbe la delibera di Giunta di cui al censurato art. 18.

In secondo luogo, la Regione resistente eccepisce che il ricorrente ha articolato le censure senza tenere in conto «le norme di attuazione statutaria che conferiscono alla Regione una competenza legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio».

Tuttavia, va osservato, innanzitutto, che su tale competenza e sui limiti che essa incontra, il Presidente del Consiglio dei ministri si diffonde nella parte iniziale del ricorso, svolgendo considerazioni che, sebbene compiute in premessa delle questioni di legittimità promosse nei confronti dell'art. 7, comma 1, lettera f), della legge regionale impugnata, hanno carattere generale e risultano riferite a tutte le censure proposte con l'atto introduttivo del presente giudizio.

Inoltre, nell'articolazione della censura avente per oggetto l'art. 18, espressamente il ricorrente lamenta il contrasto con l'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio che «costituisce una norma di grande riforma economico-sociale»: qualificazione, questa, che evidentemente presuppone il riconoscimento in capo alla Regione autonoma della Sardegna di una competenza da tale norma limitata.

5.2.– Nel merito, la questione di legittimità ora in esame non è fondata, nei limiti e nei termini che seguono.

5.3.– L'art. 146, comma 9, quarto periodo, del codice dei beni culturali e del paesaggio dispone che «[c]on regolamento da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro il 31 dicembre 2008, su proposta del Ministro d'intesa con la Conferenza unificata, salvo quanto previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabilite procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti, ferme, comunque, le esclusioni di cui agli articoli 19, comma 1 e 20, comma 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni».

Il previsto regolamento è stato adottato con il d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni), il cui art. 6, rubricato come «Efficacia immediata delle disposizioni in tema di autorizzazioni semplificate» dispone che «

1. Ai sensi dell'articolo 131, comma 3, del Codice, le disposizioni del presente decreto trovano immediata applicazione nelle regioni a statuto ordinario.

2. In ragione dell'attinenza delle disposizioni del presente decreto ai livelli essenziali delle prestazioni amministrative, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e della natura di grande riforma economico sociale del Codice e delle norme di semplificazione procedimentale in esso previste, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, in conformità agli statuti ed alle relative norme di attuazione, adottano, entro centottanta giorni, le norme necessarie a disciplinare il procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata in conformità ai criteri del presente decreto.».

5.4.– La disposizione censurata costituisce dunque attuazione, come rileva anche la difesa regionale, di quanto previsto dalla normativa statale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, tuttavia, ritiene che l'aggettivo «ulteriori» di cui alla disposizione impugnata consentirebbe alla Giunta regionale di individuare forme di “maggiore semplificazione” rispetto a quanto previsto dalla normativa statale, ponendosi così in contrasto con l'evocato parametro costituzionale.

A tale interpretazione – che determinerebbe l'insorgere dell'antinomia normativa paventata nel ricorso, dal momento che, come si è già detto, le norme fondamentali contenute negli atti

legislativi statali adottati nella materia «tutela dell'ambiente» continuano a imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione autonoma della Sardegna – deve tuttavia preferirsene altra, tale da rendere la disposizione impugnata conforme a Costituzione.

Il comma 2 della disposizione inserita dal censurato art. 18, infatti, deve essere inteso nel senso che la Giunta può prevedere forme di semplificazione “diverse” da quelle previste dalla normativa statale, nel frattempo applicabile anche nella Regione autonoma della Sardegna ai sensi del comma 1 della medesima disposizione, ma non per questo di “maggiore semplificazione”, tanto più che è la stessa disposizione regionale a prevedere che esse debbono essere conformi ai principî contenuti nel citato d.P.R. n. 139 del 2010.

6.– In terzo e ultimo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., l'art. 20 della legge regionale oggetto del presente giudizio, il quale sostituisce il comma 4-bis dell'art. 6 della legge regionale 14 maggio 1984, n. 22 (Norme per la classificazione delle aziende ricettive), introdotto dalla legge regionale 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale).

Il citato comma 4-bis ora prevede che: «Fatto salvo quanto previsto nel presente articolo, nelle aziende ricettive all'area aperta regolarmente autorizzate e nei limiti della ricettività autorizzata, gli allestimenti mobili di pernottamento, quali tende, roulotte, caravan, mobil-home, maxicaravan o case mobili e pertinenze ed accessori funzionali all'esercizio dell'attività, sono diretti a soddisfare esigenze di carattere turistico meramente temporanee e, anche se collocati in via continuativa, non costituiscono attività rilevante a fini urbanistici, edilizi e paesaggistici.

A tal fine tali allestimenti devono:

- a) conservare i meccanismi di rotazione in funzione;
- b) non possedere alcun collegamento di natura permanente al terreno e gli allacciamenti alle reti tecnologiche, gli accessori e le pertinenze devono essere rimovibili in ogni momento.».

Il ricorrente censura detta disposizione perché non spetterebbe «alla normativa regionale qualificare alcuni interventi come paesaggisticamente irrilevanti, ampliando la previsione dell'articolo 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio» e così consentendo attività prive dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del medesimo codice, norma di grande riforma economico-sociale.

6.1.– Anche in relazione a quest'ultima questione di legittimità costituzionale, devono preliminarmente essere prese in esame le eccezioni di inammissibilità proposte dalla Regione autonoma della Sardegna.

Queste, peraltro, sono analoghe a quelle già avanzate con riferimento alle altre questioni di legittimità costituzionale proposte con il ricorso statale e debbono pertanto essere parimente rigettate.

La Regione resistente lamenta, in primo luogo, che il Presidente del Consiglio dei ministri prospetta generici dubbi, connessi alla portata interpretativa e applicativa della disposizione censurata: tuttavia, ciò che conta è che l'interpretazione di quest'ultima non è né implausibile né pretestuosa, di modo che non appare preclusiva di un esame nel merito.

In secondo luogo, la difesa regionale eccepisce che il ricorrente ha articolato le censure senza tenere in conto «le norme di attuazione statutaria che conferiscono alla Regione una competenza legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio».

Al riguardo vale quanto già osservato in relazione alla questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 18 della legge regionale impugnata, ovvero che, non solo su tale competenza e sui limiti che essa incontra il Presidente del Consiglio dei ministri si diffonde nella prima parte del ricorso – svolgendo considerazioni che, sebbene compiute in premessa delle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 7, comma 1, lettera f), della legge regionale

impugnata, hanno carattere generale e sono riferite a tutte le censure proposte con l'atto introduttivo del presente giudizio – ma che, inoltre, espressamente lo Stato lamenta il contrasto dell'art. 20 della legge regionale impugnata con la «norma di grande riforma economico-sociale» posta dall'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, così chiaramente dando per presupposta una competenza della Regione autonoma della Sardegna da tale norma limitata.

6.2.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale è fondata, nei termini che seguono.

6.3.– È innanzitutto necessario precisare che l'impugnativa statale non concerne, in verità, l'intera disposizione regionale, ma la parte di essa che qualifica gli interventi ivi previsti come paesaggisticamente irrilevanti.

Difatti, lo Stato non censura affatto la qualificazione di detti interventi come irrilevanti ai fini urbanistici ed edilizi, essendo tale qualificazione riconducibile alla potestà primaria in materia «edilizia e urbanistica» conferita alla Regione autonoma della Sardegna dall'art. 3, comma 1, lettera f), dello statuto speciale.

Da ciò consegue, peraltro, che la giurisprudenza amministrativa e penale in tema di edilizia e urbanistica, richiamata dalla difesa regionale, non è pertinente.

6.4.– Questa Corte si è già pronunciata su disposizioni dal contenuto sostanzialmente analogo a quello della disposizione impugnata, adottate però dal legislatore statale e censurate dalle Regioni per lesione delle proprie competenze, impugunate sotto profili diversi da quelli in considerazione nel presente giudizio.

Con la sentenza n. 278 del 2010, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 9, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia).

In detta pronuncia, questa Corte rilevò, preliminarmente, che «l'oggetto principale, il suo “nucleo essenziale”» della disposizione impugnata era costituito dalla disciplina urbanistico-edilizia relativa all'installazione di mezzi mobili di pernottamento e che, pertanto, essa doveva essere ricondotta alla materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Ciò posto, accogliendo i ricorsi regionali che lamentavano una invasione di competenza in ambito di potestà concorrente, la disposizione allora censurata fu ritenuta illegittima perché norma di dettaglio avente a oggetto «una disciplina limitata a specifiche tipologie di interventi edilizi realizzati in contesti ben definiti e circoscritti», che non lasciava, in tal modo, alcuno spazio al legislatore regionale.

Con la recente sentenza n. 189 del 2015 è stata poi dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 41, comma 4, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, che era intervenuto sul testo dell'art. 3, comma 1, lettera e.5), del d.P.R. n. 380 del 2001, modificandolo in modo che fossero da considerarsi, comunque sia, interventi di nuova costruzione l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere che fossero utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non fossero diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee «ancorché [fossero] installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti».

Questa Corte osservò che la norma impugnata presentava vizi di legittimità analoghi a quelli riscontrati nella disposizione annullata con la sentenza n. 278 del 2010, perché anch'essa sottraeva al legislatore regionale ogni spazio di intervento, «determinando la compressione della sua competenza concorrente in materia di governo del territorio, nonché la lesione della competenza residuale del medesimo in materia di turismo, strettamente connessa, nel caso di specie, alla prima».

6.5.– Nel presente giudizio, come si è già precisato, vengono tuttavia in considerazione, pur a fronte di disposizione analoga a quelle già scrutinate da questa Corte, contenute in leggi statali, profili inerenti non al «governo del territorio» ma, diversamente, alla «tutela del paesaggio».

Osserva a tal proposito il ricorrente che anche un intervento non rilevante a fini urbanistici ed edilizi, perché a carattere non permanente, «ben può essere paesaggisticamente significativo, in quanto, andando ad incidere sulla conformazione del paesaggio, necessita di un apposito controllo e successiva autorizzazione».

È del tutto evidente che non ogni intervento qualificato dalla norma impugnata come paesaggisticamente irrilevante ha sempre un impatto paesaggisticamente significativo, perché ciò dipenderà, di volta in volta, dalle modalità di realizzazione del singolo intervento: ma proprio in ciò risiede l'esigenza che i richiamati interventi, come previsto dalla legislazione statale, siano soggetti all'autorizzazione paesaggistica.

Questa Corte ha già affermato che 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 (sentenza n. 232 del 2008, successivamente richiamata dalle sentenze n. 101 del 2010 e n. 235 del 2011).

La disposizione impugnata, invece, nel qualificare come paesaggisticamente irrilevanti taluni interventi nelle aziende ricettive all'area aperta, consente che essi vengano posti in essere a prescindere dall'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, la quale è norma di grande riforma economico-sociale che la Regione autonoma della Sardegna deve rispettare (sentenza n. 238 del 2013), in quanto adottata nell'ambito della competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La norma censurata si pone dunque in contrasto con il richiamato art. 146, oltre che con l'art. 149 del medesimo Codice dei beni culturali e del paesaggio – che individua tassativamente le tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di autorizzazione paesaggistica – e con l'Allegato 1 del d.P.R. n. 139 del 2010 – che reca un elenco tassativo degli interventi di «lieve entità», assoggettati a procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica (sentenza n. 235 del 2011).

6.6.– Né può condurre a una diversa risoluzione della presente questione di legittimità costituzionale l'affermazione della difesa regionale secondo cui la più recente normativa statale – il riferimento è all'art. 10-ter, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80, che ha novellato l'art. 3, comma 1, lettera e.5) del testo unico in materia edilizia – «ha “liberalizzato” la materia ben più di quanto avrebbe (ad avviso del ricorrente) fatto la legge regionale in esame», al punto che la questione dovrebbe considerarsi improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse all'impugnazione.

A prescindere da ogni considerazione sulla proposta interpretazione dell'evocata normativa statale, peraltro oggetto di ulteriore novella ad opera dell'art. 52, comma 2, della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), la disposizione impugnata è intervenuta in parte qua in un ambito materiale – quello della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – di esclusiva competenza statale.

6.7.– L'impugnato art. 20 va, perciò, dichiarato costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole «e paesaggistici».

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico), limitatamente alle parole «e paesaggistici»;

2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera f), della legge della Regione Sardegna n. 21 del 2011, promosse, in riferimento agli artt. 9, 117, primo comma, e secondo comma, lettere l) e s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità dell'art. 18 della legge della Regione Sardegna n. 21 del 2011, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 6 e 7, della legge della Regione Sardegna n. 21 del 2011, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 giugno 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Franco MODUGNO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Sentenza: 15 giugno 2016 n. 190

Materia: igiene e sanità

Parametri invocati: artt. 4, primo comma, numero 7), 9, primo comma, numero 10) e 16, primo comma, del d.P.R. n. 670/1972, nonché artt. 1 e 2 del d.P.R. n. 474/1975, art. 15 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 6/1980 e art. 4 del d.lgs. n. 266/1992.

Giudizio: Conflitto di attribuzione fra enti

Ricorrente: Provincia autonoma di Bolzano

Oggetto: potere ispettivo e di controllo sull'attività amministrativa e finanziaria degli enti sanitari e ospedalieri

Esito:

1) dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, al Comando Carabinieri per la tutela della salute – Nucleo antisofisticazioni e sanità di Trento, esercitare controlli presso l'Assessorato alla sanità della Provincia autonoma di Bolzano per la verifica delle spese sanitarie concesse in regime di esenzione;

2) annulla il verbale del Comando Carabinieri per la tutela della salute – Nucleo antisofisticazioni e sanità di Trento del 23 febbraio 2015.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Il conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano deriva dall'attività di controllo effettuata dal Comando Carabinieri per la tutela della salute – Nucleo antisofisticazioni e sanità (NAS) di Trento, presso gli uffici dell'Assessorato alla Sanità della stessa Provincia, ai fini della verifica delle esenzioni dalla partecipazione alla spesa sanitaria.

La ricorrente ritiene lese le sue attribuzioni affermando che, in virtù dell'art. 1 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), ad essa spettano le funzioni amministrative in materia di igiene e sanità e che l'art. 2 dello stesso decreto ha attribuito alle Province autonome anche le potestà legislative ed amministrative relative al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari.

La ricorrente pone inoltre in evidenza che l'art. 4 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 espressamente che "Nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione, salvi gli interventi richiesti ai sensi dell'art. 22 dello statuto medesimo".

Nell'assumere che dette norme riserverebbero alla Provincia autonoma la competenza esclusiva ad esercitare i controlli per la verifica delle spese sanitarie concesse in regime di esenzione, la ricorrente adduce, a sostegno della propria tesi, gli orientamenti già espressi dalla Corte nelle sentenze n. 75/2016, 237/2014, 80/2007, 182/1997 e 228/1993.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, nel chiedere il rigetto del ricorso, osserva che i controlli effettuati dal NAS di Trento si inseriscono nell'ambito della funzione istituzionale dell'Arma dei Carabinieri (ai sensi del comma 2 dell'art. 3 del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n.

297 “Norme in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, a norma dell'art. 1 della legge 31 marzo 2000, n. 78”), costituendo esplicitazione dei poteri attribuiti dal Codice di procedura penale ai fini dell'acquisizione delle notizie di reato, attività questa riservata allo Stato e ben distinta da quella di vigilanza e di accertamento di violazioni amministrative spettante invece alla Provincia autonoma.

Inoltre, richiama la giurisprudenza della Corte secondo cui allo Stato sono riservate le funzioni di sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione degli illeciti penali (sentenze n.162/1990, 1013 e 218/1988 e 14/1956) facendo, in particolare, riferimento alla sentenza n. 97/2001 che, relativamente ad un conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri, in relazione ai controlli effettuati dal NAS di Trento presso gli ospedali di Bolzano e Brunico, allo scopo di “verificare l'effettiva presenza in servizio del personale medico ed infermieristico”, aveva affermato che l'iniziativa assunta dai Carabinieri si collocava “nell'ambito dei compiti istituzionalmente demandati all'Arma, con riferimento, segnatamente, alla prevenzione e all'eventuale repressione delle attività illecite in materia sanitaria”.

La Corte giudica fondato il ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano.

In primo luogo osserva che nelle sentenze richiamate dalla ricorrente è stato affermato che il potere ispettivo e di controllo sull'attività amministrativa e finanziaria degli enti sanitari e ospedalieri, nell'ambito della disciplina vigente per il Trentino-Alto Adige, è riservato alle Province autonome.

Inoltre, nella sentenza n. 75/2016, essa ribadisce il principio secondo cui lo Stato, non concorrendo al finanziamento dei comuni del territorio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, non può neppure adottare norme per il loro coordinamento finanziario, spettando tale coordinamento solo alla Provincia ai sensi dell'art. 79, comma 3, 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 Corte ha, in altre occasioni, (sentenze n. 39/2014 e n. 219/2013), dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che attribuivano ad apparati ispettivi dell'amministrazione centrale poteri di verifica sul complesso delle attività amministrative e finanziarie degli enti territoriali ritenendo che tali previsioni eccedessero i limiti del legittimo intervento del legislatore statale, poiché attribuivano in tal modo «non già ad un organo magistratuale terzo quale la Corte dei conti, bensì direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali, sottraendolo, in tal modo, illegittimamente all'ambito riservato alla potestà normativa di rango primario delle ricorrenti Regioni autonome».

Nel caso in esame, l'oggetto dell'accertamento compiuto dal NAS di Trento è da ricondurre al tema della verifica delle complessive spese sanitarie relative alle prestazioni in regime di esenzione.

Si tratta, di una questione di carattere amministrativo relativa al funzionamento e alla gestione dell'azienda sanitaria che, come tale, rientra nella specifica ed esclusiva competenza della Provincia autonoma di Bolzano in materia di igiene e sanità, secondo quanto previsto dagli artt. 4, primo comma, numero 7), 9, primo comma, numero 10) e 16, primo comma, del d.P.R. n. 670/1972, nonché dagli artt. 1 e 2 del d.P.R. n. 474/1975, dall'art. 15 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 6 del 1980, e dall'art. 4 del d.lgs. n. 266/1992.

La Corte evidenzia inoltre che, nel verbale oggetto del conflitto, i Carabinieri non hanno fatto riferimento all'espletamento di una attività di polizia giudiziaria o, comunque, propedeutica all'accertamento di illeciti penali e neppure richiamato la nota del 17 febbraio 2015, con cui il Vice Comandante del Comando Carabinieri per la tutela della salute aveva conferito mandato ai nuclei territoriali di assumere informazioni presso le Regioni e le Province autonome e che, invece, risulta citata e posta a fondamento, sebbene non prodotta in giudizio, delle ragioni dello Stato nella delibera della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei conseguenti atti defensionali.

La mancanza di elementi che consentano di qualificare l'attività svolta dal NAS di Trento come funzionale all'accertamento di eventuali illeciti penali giustifica l'assunto della Provincia

autonoma che l'iniziativa dei militari operanti fosse, invece, riconducibile alle competenze attribuite, in via generale, al Comando Carabinieri per la tutela della salute dall'art. 5, comma 2, del decreto del Ministro della difesa 26 febbraio 2008 (Riordino del Comando carabinieri per la tutela della salute), in forza delle quali a questo spetta lo svolgimento di accertamenti ed indagini amministrative, in esecuzione dei poteri di vigilanza e controllo attribuiti al Ministro della salute.

Poteri di accertamento che, nel caso in questione, trovano, però, un chiaro limite nelle specifiche ed esclusive competenze attribuite, ai sensi dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle relative norme di attuazione, alla Provincia autonoma di Bolzano.

Richiesta, da parte del Comando Carabinieri per la tutela della salute - NAS, a seguito di accesso presso gli uffici dell'Assessorato alla Sanita' della Provincia di Bolzano, di fornire, per gli anni 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014, i dati dei soli totali delle spese sanitarie, concesse in regime di esenzione e distinte per prestazioni sanitarie e spedizione di farmaci, nonche' copia dei provvedimenti adottati in materia dalla Giunta provinciale. - Verbale del Comando Carabinieri per la tutela della salute - Nucleo antisofisticazioni e sanita' di Trento del 23 febbraio 2015. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 27-7-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito dell'accesso e delle richieste effettuate dal Comando Carabinieri per la tutela della salute – Nucleo antisofisticazioni e sanità di Trento con verbale del 23 febbraio 2015 presso gli uffici dell'Assessorato alla sanità della Provincia autonoma di Bolzano, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 20-27 aprile 2015, depositato in cancelleria il 30 aprile 2015 ed iscritto al n. 4 del registro conflitti tra enti 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 maggio 2016 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano trae origine dall'attività di controllo svolta, in data 23 febbraio 2015, ai fini della verifica delle esenzioni dalla partecipazione alla spesa sanitaria, dal Comando Carabinieri per la tutela della salute – Nucleo antisofisticazioni e sanità (NAS) di Trento, presso gli uffici dell'Assessorato alla sanità della Provincia autonoma di Bolzano.

La provincia ricorrente lamenta, a seguito di ciò, l'avvenuta lesione delle sue attribuzioni, rappresentando che, in forza dell'art. 1 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), alla Provincia autonoma di Bolzano spettano le funzioni amministrative in materia di igiene e sanità e che l'art. 2 dello stesso decreto, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti modifiche a norme di

attuazione già emanate), ha attribuito alle Province autonome anche le potestà legislative ed amministrative relative al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari.

La ricorrente evidenzia, inoltre, che, a chiusura di tale compiuto assetto normativo, l'art. 4 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), statuisce esplicitamente che «Nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione, salvi gli interventi richiesti ai sensi dell'art. 22 dello statuto medesimo».

Nell'assumere che dette norme riserverebbero alla Provincia autonoma la competenza esclusiva ad esercitare i controlli per la verifica delle spese sanitarie concesse in regime di esenzione, la ricorrente adduce, a conforto della propria tesi, gli orientamenti già espressi da questa Corte nelle sentenze n. 75 del 2016, n. 237 del 2014, n. 80 del 2007, n. 182 del 1997 e n. 228 del 1993.

2.– Costitutosi in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, nel chiedere il rigetto del ricorso, osserva che i controlli effettuati, nel caso, dal NAS di Trento, si inseriscono nell'ambito della funzione istituzionale dell'Arma dei Carabinieri (ai sensi del comma 2 dell'art. 3 del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 297 (Norme in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, a norma dell'art. 1 della legge 31 marzo 2000, n. 78) «L'Arma dei carabinieri esercita funzioni di polizia giudiziaria e di sicurezza pubblica ai sensi della legislazione vigente»), costituendo concreta esplicazione dei poteri attribuiti dal codice di procedura penale ai fini dell'acquisizione delle notizie di reato, attività questa riservata allo Stato e ben distinta da quella di vigilanza e di accertamento di violazioni amministrative, spettante invece alla Provincia autonoma.

Inoltre, a sostegno di tale conclusione, richiama la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui allo Stato sono riservate le funzioni di sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione degli illeciti penali (sentenze n. 162 del 1990, n. 1013 e n. 218 del 1988 e n. 14 del 1956), facendo, in particolare, riferimento alla sentenza n. 97 del 2001 che, proprio con riferimento ad un conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri, in relazione ai controlli effettuati dal NAS di Trento presso gli ospedali di Bolzano e Brunico, allo scopo di «verificare l'effettiva presenza in servizio del personale medico ed infermieristico», aveva affermato che l'iniziativa assunta dai Carabinieri si collocava «nell'ambito dei compiti istituzionalmente demandati all'Arma, con riferimento, segnatamente, alla prevenzione e all'eventuale repressione delle attività illecite in materia sanitaria».

3.– Il ricorso è fondato.

4.– Va, innanzitutto, osservato che nelle sentenze n. 237 del 2014, n. 80 del 2007, n. 182 del 1997 e n. 228 del 1993 richiamate dalla ricorrente a sostegno delle proprie ragioni, questa Corte è pervenuta alla conclusione che il potere ispettivo e di controllo sull'attività amministrativa e finanziaria degli enti sanitari e ospedalieri, nell'ambito della disciplina vigente per il Trentino-Alto Adige, è riservato alle Province autonome. Inoltre, nella sentenza n. 75 del 2016, richiamate le sue precedenti pronunce sul tema (sentenze n. 125 del 2015, n. 187 e n. 115 del 2012, n. 133 del 2010 e n. 341 del 2009), questa Corte ha ribadito il principio secondo cui lo Stato, non concorrendo al finanziamento dei Comuni che insistono sul territorio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, non può neppure adottare norme per il loro coordinamento finanziario, competendo tale coordinamento solo alla Provincia ai sensi dell'art. 79, comma 3, 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).

Nella medesima prospettiva, questa Corte ha, inoltre, dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che attribuivano ad apparati ispettivi dell'amministrazione centrale poteri di verifica sul complesso delle attività amministrative e finanziarie degli enti territoriali (sentenze n. 39 del 2014 e n. 219 del 2013), ritenendo che siffatte previsioni eccedessero i limiti del legittimo intervento del legislatore statale, poiché attribuivano in tal modo «non già ad un organo magistratuale terzo quale la Corte dei conti, bensì direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali, sottraendolo, in tal modo, illegittimamente all'ambito riservato alla potestà normativa di rango primario delle ricorrenti Regioni autonome» (sentenza n. 39 del 2014).

5.– A fronte di ciò, l'Avvocatura generale dello Stato sostiene che i controlli effettuati, nel caso, dal NAS di Trento si inseriscono nell'ambito della funzione istituzionale dell'Arma dei Carabinieri, costituendo concreta esplicazione dei poteri a questa attribuiti dall'ordinamento ai fini dell'acquisizione delle notizie di reato, attività questa riservata allo Stato.

La tesi sostenuta dall'Avvocatura e i richiami effettuati dalla difesa dello Stato alla giurisprudenza di questa Corte non appaiono, tuttavia, conferenti al caso in esame.

6.– Infatti, nel caso di specie, l'oggetto dell'accertamento compiuto dal NAS di Trento è da ricondurre al tema della verifica delle complessive spese sanitarie relative alle prestazioni in regime di esenzione; una questione di carattere amministrativo, relativa al funzionamento e alla gestione dell'azienda sanitaria che, come tale, rientra nella specifica ed esclusiva competenza della Provincia autonoma di Bolzano in materia di igiene e sanità, secondo quanto previsto dagli artt. 4, primo comma, numero 7), 9, primo comma, numero 10) e 16, primo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, nonché dagli artt. 1 e 2 del d.P.R. n. 474 del 1975, dall'art. 15 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 6 del 1980, e dall'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992.

7.– Ciò posto, va evidenziato che, nel verbale oggetto del presente conflitto, i Carabinieri non hanno fatto riferimento all'espletamento di una attività di polizia giudiziaria o, comunque, propedeutica all'accertamento di illeciti penali (l'unico elemento, in tale senso, contenuto nel verbale in oggetto, attiene alla dedotta qualifica di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria dei militari operanti); e neppure richiamato la nota del 17 febbraio 2015, con cui il Vice Comandante del Comando Carabinieri per la tutela della salute aveva conferito mandato ai nuclei territoriali di assumere informazioni presso le Regioni e le Province autonome e che, invece, risulta citata e posta a fondamento, sebbene non prodotta in giudizio, delle ragioni dello Stato nella delibera della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei conseguenti atti defensionali.

La mancanza di elementi che consentano, nel caso in esame, di qualificare l'attività svolta dal NAS di Trento come funzionale all'accertamento di eventuali illeciti penali giustifica l'assunto della Provincia autonoma che l'iniziativa dei militari operanti fosse, invece, riconducibile alle competenze attribuite, in via generale, al Comando Carabinieri per la tutela della salute dall'art. 5, comma 2, del decreto del Ministro della difesa 26 febbraio 2008 (Riordino del Comando carabinieri per la tutela della salute), in forza delle quali a questo spetta lo svolgimento di accertamenti ed indagini amministrative, in esecuzione dei poteri di vigilanza e controllo attribuiti al Ministro della salute.

Poteri di accertamento che, nel caso in questione, trovano, però, un chiaro limite nelle specifiche ed esclusive competenze attribuite, ai sensi dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle relative norme di attuazione, alla Provincia autonoma di Bolzano.

8.– Il complessivo assetto di competenze che si desume da quanto sopra esposto e l'oggetto dell'attività di verifica svolta nel caso esaminato conducono, quindi, a ritenere che l'iniziativa assunta dal Comando Carabinieri per la tutela della salute – Nucleo antisofisticazioni e sanità di Trento si colloca in un ambito eccedente le prerogative dello Stato, trattandosi di una verifica di

natura amministrativa riservata, come tale, alla competenza esclusiva della Provincia autonoma di Bolzano.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava allo Stato e per esso al Comando Carabinieri per la tutela della salute – Nucleo antisofisticazioni e sanità di Trento di esercitare controlli presso l'Assessorato alla sanità della Provincia autonoma di Bolzano per la verifica delle spese sanitarie concesse in regime di esenzione;

2) annulla, per l'effetto, il verbale del Comando Carabinieri per la tutela della salute – Nucleo antisofisticazioni e sanità di Trento del 23 febbraio 2015.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 giugno 2016.

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

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Sentenza: 21 giugno 2016, n. 199

Materia: Imposte e tasse - Tasse automobilistiche

Parametri invocati: art. 23, art. 117, secondo comma, lettera e) e art. 119, secondo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Umbria 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese – Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), articolo 8;

legge della Regione Basilicata 31 marzo 2015, n. 14 (Disposizioni in materia di veicoli ultraventennali), articolo 1, commi 2, 3 e 4.

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione Basilicata 31 marzo 2015, n. 14 (Disposizioni in materia di veicoli ultraventennali), previo trasferimento della questione sull'art. 22 della legge della Regione Basilicata 9 febbraio 2016, n. 3 (Legge di stabilità regionale 2016);

- illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge della Regione Basilicata n. 14 del 2015;

- illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Umbria 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese – Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), nella parte in cui introduce il comma 7-quinquies dell'art. 1 della legge della Regione Umbria 24 dicembre 2007, n. 36 (Disposizioni in materia tributaria e di altre entrate della Regione Umbria);

- cessata materia del contendere sulle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Umbria n. 8 del 2015, nella parte in cui sostituisce il comma 7-ter e aggiunge il comma 7-quater dell'art. 1 della citata legge della Regione Umbria n. 36 del 2007, promosse, in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2015.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Corte riunisce in un unico giudizio due ricorsi presentati dal Governo nei confronti della legge della Regione Umbria n. 8/2015, articolo 8, e della legge della Regione Basilicata n. 14/2015, articolo 1, commi 2, 3 e 4, poiché riguardano questioni analoghe.

Le disposizioni impugnate recano un'esenzione dalla tassa automobilistica per certe categorie di autoveicoli e motoveicoli, e sollevano dall'applicazione di sanzioni e interessi i contribuenti che non abbiano osservato i termini per corrispondere la tassa.

Il ricorrente, premesso che la tassa automobilistica è un tributo erariale, il cui gettito è devoluto alle Regioni, deduce la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost. Sarebbe inoltre violato l'art. 23 Cost., poiché l'art. 8 della legge della Regione Umbria n. 8 del 2015, in relazione al nuovo comma 7-ter introdotto nell'art. 1 della legge

regionale 24 dicembre 2007, n. 36 (Disposizioni in materia tributaria e di altre entrate della Regione Umbria), attribuirebbe alla Giunta il potere di individuare con regolamento i veicoli destinatari dell'esenzione.

Nelle more del giudizio, la Regione Umbria ha abrogato l'articolo 8 impugnato.

Ne segue la cessazione della materia del contendere per quanto riguarda la sostituzione, da parte della disposizione abrogata, del comma 7-ter e all'introduzione del comma 7-quater dell'art. 1 della legge regionale n. 36 del 2007.

Essi, infatti, disciplinano l'esenzione dalla tassa automobilistica a partire dal 1° gennaio 2016, e non hanno conseguentemente avuto applicazione.

Invece, ha trovato applicazione il comma 7-quinquies, come introdotto dall'articolo 8 impugnato, che esclude sanzioni e interessi per i pagamenti tardivi effettuati entro il 31 maggio 2015, con la conseguenza che va decisa la relativa questione di legittimità costituzionale.

Anche la Regione Basilicata nelle more del giudizio ha abrogato l'articolo 1, comma 2, 3 e 4, impugnato, ma in questo caso non si determina cessazione della materia del contendere poiché il comma 4, che introduce una tassa di circolazione forfettaria in luogo della tassa automobilistica per taluni veicoli per l'anno 2015, è stato sostituito da una norma del tutto analoga introdotta dall'art. 22 della legge della Regione Basilicata 9 febbraio 2016, n. 3 (Legge di stabilità regionale 2016). Per effetto della sostanziale identità del contenuto precettivo e della carica lesiva, la questione va perciò trasferita sul nuovo testo della norma.

Con riferimento ai commi 2 e 3, che esonerano da sanzioni e interessi i pagamenti tardivi della tassa automobilistica per il 2015, va invece rilevato che le disposizioni hanno avuto applicazione.

La Corte ritiene fondate sia la questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 1, comma 4, della legge regionale della Basilicata n. 14/2015 (nel testo di cui all'art. 22 della l.r. Basilicata n. 3/2016), e relativa ai commi 2 e 3 dello stesso articolo 1, sia la questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 8 della legge regionale dell'Umbria n. 8/2015 per la parte in cui introduce l'articolo 7 quinquies dell'articolo 1 della l.r. Umbria n. 36/2007.

Riguardo all'art. 1, comma 4, della legge della Regione Basilicata n. 14 del 2015, nel testo di cui all'art. 22 della legge regionale n. 3 del 2016, la Corte ne dichiara l'illegittimità costituzionale poiché mantiene un regime di favore già abrogato da una disposizione statale.

Osserva la Corte che la disposizione impugnata mantiene in vigore un regime di favore, in precedenza stabilito dall'art. 63 della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale) per i veicoli e motoveicoli di età compresa tra venti e ventinove anni di particolare interesse storico e collezionistico.

Questo regime è stato abrogato dall'art. 1, comma 666, lettera b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), ma viene reintrodotta, a talune condizioni, dalla norma impugnata, attraverso la sostituzione della tassa automobilistica con una tassa di circolazione forfettaria.

Viene, perciò ribadito che un intervento sull'esenzione dalla tassa dei veicoli di interesse storico e collezionistico eccede la competenza regionale e incide «*su un aspetto della disciplina sostanziale del tributo riservat[o] alla competenza legislativa esclusiva dello Stato*» (sentenza n. 455 del 2005), in violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

Alla dichiarazione di illegittimità dei commi 2 e 3 dell'articolo 1 della medesima l.r. 14/2015 della Regione Basilicata e dell'articolo 8 della l.r. 8/2015 della regione Umbria, aventi ad oggetto l'introduzione di alcune fattispecie di proroga del termine per la corresponsione della tassa automobilistica relativa al 2015, la Corte perviene osservando che per valutare la legittimità di tale proroga occorre considerare, da un lato, che la tassa automobilistica non può annoverarsi tra i tributi propri regionali (sentenza n. 288 del 2012), e, dall'altro, che «*alle regioni a statuto ordinario è stato attribuito dal legislatore statale il gettito della tassa, unitamente all'attività amministrativa connessa alla sua riscossione, nonché un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito con decreto ministeriale, restando invece ferma la competenza esclusiva*

dello Stato per ogni altro aspetto della disciplina sostanziale della tassa stessa» (sentenza n. 296 del 2003).

Per i motivi su esposti la Corte costituzionale dichiara la illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, della Costituzione.

Tasse automobilistiche - Assoggettamento di autoveicoli e motoveicoli di eta' compresa tra venti e ventinove anni di particolare interesse storico e collezionistico, ove utilizzati su pubblica strada, ad una tassa di circolazione forfettaria - Esclusione di sanzioni e interessi per pagamenti tardivi della tassa automobilistica effettuati entro il 4 aprile 2015. - Legge della Regione Umbria 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), art. 8; legge della Regione Basilicata 31 marzo 2015, n. 14 (Disposizioni in materia di veicoli ultraventennali), art. 1, commi 2, 3 e 4. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 27-7-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Umbria 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese – Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), e dell'art. 1, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Basilicata 31 marzo 2015, n. 14 (Disposizioni in materia di veicoli ultraventennali), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorsi notificati il 29 maggio-4 giugno 2015, depositati in cancelleria l'8 giugno 2015 ed iscritti ai nn. 61 e 62 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

udito l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso spedito per la notificazione il 29 maggio 2015, ricevuto il successivo 4 giugno e depositato l'8 giugno 2015 (reg. ric. n. 61 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Umbria 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese – Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, della Costituzione.

Con ricorso spedito per la notificazione il 29 maggio 2015 e depositato il successivo 8 giugno (reg. ric. n. 62 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Basilicata 31 marzo 2015, n. 14 (Disposizioni in materia di veicoli ultraventennali), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

Le disposizioni impugnate recano un'esenzione dalla tassa automobilistica per certe categorie di autoveicoli e motoveicoli, e sollevano dall'applicazione di sanzioni e interessi i contribuenti che non abbiano osservato i termini per corrispondere la tassa.

Il ricorrente, premesso che la tassa automobilistica è un tributo erariale, il cui gettito è devoluto alle Regioni, deduce la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

Sarebbe inoltre violato l'art. 23 Cost., poiché l'art. 8 della legge della Regione Umbria n. 8 del 2015, in relazione al nuovo comma 7-ter introdotto nell'art. 1 della legge regionale 24 dicembre 2007, n. 36 (Disposizioni in materia tributaria e di altre entrate della Regione Umbria), attribuirebbe alla Giunta il potere di individuare con regolamento i veicoli destinatari dell'esenzione.

2.– I ricorsi pongono questioni analoghe, sicché è opportuna la riunione dei relativi giudizi per una decisione congiunta.

3.– Nelle more del giudizio, l'art. 2, comma 2, della legge della Regione Umbria 19 novembre 2015, n. 16, recante «Ulteriori modificazioni della legge regionale 24 dicembre 2007, n. 36 (Disposizioni in materia tributaria e di altre entrate della Regione Umbria); modificazioni della legge regionale 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese – Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali); ulteriori modificazioni della legge regionale 5 marzo 2009, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2009 in materia di entrate e di spese).

Nomina Commissario straordinario dell'Agenzia Umbria ricerche»), ha abrogato l'art. 8 impugnato.

Ne segue la cessazione della materia del contendere con riferimento alla sostituzione, da parte della disposizione abrogata, del comma 7-ter e all'introduzione del comma 7-quater dell'art. 1 della legge regionale n. 36 del 2007.

Essi, infatti, disciplinano l'esenzione dalla tassa automobilistica a partire dal 1° gennaio 2016, e non hanno conseguentemente avuto applicazione, mentre è evidente il carattere satisfattivo dell'abrogazione (sentenza n. 149 del 2015).

Viceversa, ha trovato applicazione il comma 7-quinquies, come introdotto dall'art. 8 impugnato, che esclude sanzioni e interessi per i pagamenti tardivi effettuati entro il 31 maggio 2015, con la conseguenza che va decisa la relativa questione di legittimità costituzionale.

Parimenti, non determina cessazione della materia del contendere l'abrogazione dell'art. 1, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Basilicata n. 14 del 2015, da parte dell'art. 1 della legge regionale 27 ottobre 2015, n. 47 (Disposizioni varie in materia di veicoli ultraventennali e di provvidenze economiche di cui alle leggi regionali n. 22/1986, n. 26/1989 e n. 30/1981 e s.m.i.).

Con riferimento al comma 4, che introduce una tassa di circolazione forfettaria in luogo della tassa automobilistica per taluni veicoli per l'anno 2015, va infatti rilevato che una norma del tutto analoga è stata introdotta dall'art. 22 della legge della Regione Basilicata 9 febbraio 2016, n. 3 (Legge di stabilità regionale 2016).

Per effetto della sostanziale identità del contenuto precettivo e della carica lesiva, l'odierna questione va perciò trasferita sul nuovo testo della norma.

Con riferimento ai commi 2 e 3, che esonerano da sanzioni e interessi i pagamenti tardivi della tassa automobilistica per il 2015, va invece rilevato che le disposizioni hanno avuto applicazione.

4.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione Basilicata n. 14 del 2015, nel testo di cui all'art. 22 della legge regionale n. 3 del 2016, è fondata.

La disposizione impugnata mantiene in vigore un regime di favore, in precedenza stabilito dall'art. 63 della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale) per i veicoli e motoveicoli di età compresa tra venti e ventinove anni di particolare interesse storico e collezionistico.

Questo regime è stato abrogato dall'art. 1, comma 666, lettera b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), ma viene reintrodotta, a talune condizioni, dalla norma impugnata, attraverso la sostituzione della tassa automobilistica con una tassa di circolazione forfettaria.

La tassa automobilistica è prevista, per quanto qui interessa, dall'art. 8, comma 2, 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 permette alle Regioni di disciplinarla, fermi restando i limiti massimi di manovrabilità indicati dalla legislazione statale.

Questa Corte, nel vigore del citato art. 8, ha già ritenuto che tali limiti concernono anche le esenzioni, permesse solo nei termini stabiliti dalla legge dello Stato (sentenza n. 288 del 2012), così confermando la propria giurisprudenza anteriore (sentenze n. 451 del 2007, n. 455 del 2005 e n. 296 del 2003).

Deve perciò ribadirsi che un intervento sull'esenzione dalla tassa dei veicoli di interesse storico e collezionistico eccede la competenza regionale e incide «su un aspetto della disciplina sostanziale del tributo riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 455 del 2005), in violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

5.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Umbria n. 8 del 2015, nella parte in cui introduce il comma 7-quinquies dell'art. 1 della legge regionale n. 36 del 2007, e dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge della Regione Basilicata n. 14 del 2015, sono fondate.

Le disposizioni impuginate hanno avuto l'effetto di prorogare il termine per corrispondere la tassa automobilistica per l'anno 2015, perché hanno esonerato da sanzioni e interessi chi ha versato l'importo dopo una certa data, posteriore a quella stabilita dalla normativa statale con il decreto del Ministro delle finanze 18 novembre 1998, n. 462 (Regolamento recante modalità e termini di pagamento delle tasse automobilistiche, ai sensi dell'articolo 18 della legge 21 maggio 1955, n. 463), in esecuzione della competenza esclusiva attribuita allo Stato sui tributi erariali dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Per valutare la legittimità di tale proroga occorre considerare, da un lato, che la tassa automobilistica non può annoverarsi tra i tributi propri regionali (sentenza n. 288 del 2012), e, dall'altro, che «alle regioni a statuto ordinario è stato attribuito dal legislatore statale il gettito della tassa, unitamente all'attività amministrativa connessa alla sua riscossione, nonché un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito con decreto ministeriale, restando invece ferma la competenza esclusiva dello Stato per ogni altro aspetto della disciplina sostanziale della tassa stessa» (sentenza n. 296 del 2003).

In particolare, i termini di pagamento, e il correlato regime sanzionatorio in caso di inosservanza, non sono inclusi nell'oggetto del decreto del Ministro delle finanze 25 novembre 1998, n. 418 (Regolamento recante norme per il trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni in materia di riscossione, accertamento, recupero, rimborsi e contenzioso relative alle tasse automobilistiche non erariali), che attiene solo alle modalità di applicazione delle sanzioni, con carattere cedevole rispetto alla sopravvenuta normativa regionale (sentenza n. 507 del 2000), e non al regime sostanziale delle stesse (art. 17, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica»), implicato dalle norme in questione.

Le disposizioni impuginate hanno perciò violato gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione Basilicata 31 marzo 2015, n. 14 (Disposizioni in materia di veicoli ultraventennali), previo trasferimento della questione sull'art. 22 della legge della Regione Basilicata 9 febbraio 2016, n. 3 (Legge di stabilità regionale 2016);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge della Regione Basilicata n. 14 del 2015;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Umbria 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese – Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), nella parte in cui introduce il comma 7-quinquies dell'art. 1 della legge della Regione Umbria 24 dicembre 2007, n. 36 (Disposizioni in materia tributaria e di altre entrate della Regione Umbria);

4) dichiara cessata la materia del contendere sulle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Umbria n. 8 del 2015, nella parte in cui sostituisce il comma 7-ter e aggiunge il comma 7-quater dell'art. 1 della citata legge della Regione Umbria n. 36 del 2007, promosse, in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2015.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Giorgio LATTANZI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2016.

Sentenza: 3 maggio 2016 n. 202

Materia: Bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: articoli 3, primo comma, 35, 97, secondo comma, 114, 117, secondo comma, lettera p), terzo, quarto e sesto comma, 118, 119, primo e quarto comma, e 120 della Costituzione.

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regioni Lombardia, Puglia, Veneto,

Oggetto: articolo 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015).

Esito:

- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190;

- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014, nel testo modificato dall'art. 4, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2015, e nella parte in cui disciplina l'assunzione dei vincitori di concorso pubblico;

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014, nel testo modificato dall'art. 4, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2015, e nella parte in cui disciplina l'assunzione delle unità soprannumerarie;

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Le Regioni Lombardia, Puglia e Veneto, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), in riferimento agli articoli 3, primo comma, 35, 97, secondo comma, 114, 117, secondo comma, lettera p), terzo, quarto e sesto comma, 118, 119, primo e quarto comma, e 120 della Costituzione.

La disposizione impugnata prevede che le *“regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità”*.

Essa si inserisce nel processo di riordino delle Province e delle Città metropolitane, avviato con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), che comporta, anche in forza dell'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014, una riduzione del personale di questi enti.

In base all'art. 1, comma 91, della l. 56/2014, ferme le funzioni fondamentali indicate dalla medesima legge, gli ulteriori compiti delle Province sono individuati mediante accordo tra lo Stato e le Regioni in sede di Conferenza unificata.

Le Regioni sono tenute a dare attuazione all'accordo entro sei mesi, in base all'art. 1, comma 95, della l. 56/2014.

È stato così adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014 (Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative

connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali), recante, tra l'altro, i criteri generali per l'individuazione delle risorse umane da trasferire (art. 4).

La legge impugnata conduce a compimento la fase di riallocazione del personale, determinando una riduzione percentuale delle dotazioni organiche delle Province e delle Città metropolitane (art. 1, comma 421).

L'art. 1, comma 424, oggetto del ricorso, vincola le risorse di cui dispongono Regioni ed enti locali per le assunzioni a tempo indeterminato, destinandole, oltre che all'immissione in ruolo dei vincitori dei concorsi già espletati, al ricollocamento del personale in mobilità.

Le Regioni Lombardia e Puglia premettono che il ricollocamento dei dipendenti pubblici, conseguente alla riduzione dell'organico, ha preceduto la conclusione del processo di allocazione delle funzioni amministrative, sicché esso non può reputarsi corrispondente al novero dei compiti che effettivamente verranno sottratti alle Province e alle Città metropolitane per essere assegnati alle Regioni e agli enti locali.

Di conseguenza, questi ultimi si troverebbero nella condizione di assumere personale privo delle qualifiche professionali di cui in concreto hanno necessità, in violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., oltre che, secondo la Regione Puglia, degli artt. 114, secondo comma, 117, sesto comma, e dei principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione.

Inoltre, le Regioni Lombardia e Puglia lamentano la natura dettagliata della previsione, che sarebbe in contrasto con l'autonomia finanziaria regionale (art. 119, primo comma, Cost. e, secondo la Regione Lombardia, anche art. 117, terzo comma, Cost.).

Infine, la Regione Puglia rileva che la norma censurata non si basa su alcun titolo di competenza legislativa dello Stato, posto che eccede quella indicata dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., violando anche quest'ultimo parametro costituzionale.

La Corte rileva, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso della Regione Veneto, che è del tutto privo di un'autonoma motivazione a proposito dei vizi di legittimità costituzionale della norma impugnata.

La Corte, inoltre, sempre preliminarmente, dichiara l'inammissibilità della censura formulata dalla Regione Puglia con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., perché basata su un parametro che non attribuisce alcuna competenza alla Regione e richiama in proposito la sentenza 116/2006.

La Corte ammette le censure fondate sugli articoli 3 e 97 Cost., poiché la ricorrente ha adeguatamente motivato per dimostrare la ridondanza di tali profili sull'autonomia organizzativa regionale e locale.

La Corte dichiara inammissibili i ricorsi delle Regioni Lombardia e Puglia, per carenza di motivazione, con riguardo alla parte della disposizione censurata che si riferisce ai vincitori di concorsi già conclusi.

Per la Corte le questioni non sono fondate ed è necessario ricercare l'eventuale competenza statale da opporre, con carattere di prevalenza, all'autonomia organizzativa e gestionale delle Regioni fondata sull'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 282 del 2002).

È infatti evidente che il vincolo imposto, quanto alla individuazione del personale da assumere per gli anni 2015 e 2016, comprime tale autonomia, oltre che quella finanziaria presidiata dall'art. 119 Costituzione.

La Corte sostiene che, la ridefinizione delle funzioni amministrative, spettanti a Regioni ed enti locali non può prescindere, per divenire effettiva, dalla individuazione delle corrispondenti risorse di beni, di mezzi finanziari e di personale, secondo criteri concordati sulla base di intesa tra lo Stato e le Regioni (art. 1, comma 92, della l. 56/2014).

Perciò si giustifica un intervento del legislatore statale avente ad oggetto, in termini generali, le dotazioni organiche.

La Corte, richiama la sentenza 159/2016 che ha escluso la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 421, della legge impugnata, con cui è stata determinata la percentuale di personale "*perdente posto*" presso le Province e le Città metropolitane.

La disposizione censurata risponde alle conseguenti finalità di “evitare la cessazione definitiva del rapporto di lavoro” di chi sia allo stato dipendente pubblico e di ottenere allo stesso tempo “un contenimento della spesa per il personale” e richiama in proposito la sentenza 388/2004.

Per la Corte è nella discrezionalità legislativa statale la scelta di preservare, per quanto possibile, i rapporti di lavoro in corso (art. 1, commi 427 e 428, della legge impugnata), anche alla luce delle competenze professionali che i lavoratori hanno acquisito nel corso degli anni, e che possono tornare utili, quale che sia il livello di governo presso cui sia stata allocata la relativa funzione.

Con riferimento al coordinamento della finanza pubblica, se le Regioni e gli enti locali potessero assumere nuovo personale per far fronte alle accresciute competenze amministrative, la spesa complessiva relativa a tale voce aumenterebbe, proprio a causa della necessità di preservare al contempo i rapporti di lavoro in corso presso le amministrazioni di provenienza, se del caso per mezzo del tempo parziale, e fino a che ciò sia possibile (art. 1, commi 427 e 428, della legge impugnata).

Pertanto, sancisce la Corte, una volta rinvenuta la competenza dello Stato, in particolare nella potestà di dettare principi di coordinamento della finanza pubblica, resta da verificare se essa possa spingersi fino alla compressione dell'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni sulla scelta del personale da assumere, posto che di regola la procedura di mobilità prevista dall'art. 34-bis del d.lgs. 165/2001, conserva in capo ad esse la valutazione relativa all'idoneità del profilo professionale, rispetto alle funzioni da affidare.

Sotto questo aspetto, che coinvolge anche le censure relative agli articoli 3 e 97 Cost., bisogna considerare che la mobilità, nel caso di specie, parte dal presupposto di una redistribuzione di funzioni amministrative da Province e Città metropolitane verso Regioni ed enti locali, cosicché, in linea tendenziale, questi ultimi si troveranno gravati da compiti ulteriori, ai quali in precedenza assolvevano proprio i dipendenti soggetti alla mobilità.

Si può quindi ragionevolmente presumere, in linea di principio, che sussista un nesso tra la natura delle nuove funzioni e la preparazione professionale del personale da riallocare. Nesso reso più stringente dall'art. 4, comma 1, lettera c), del d.p.c.m. 26 settembre 2014, che permette di individuare i dipendenti anche con riferimento “ai compiti correlati alle funzioni oggetto di trasferimento”.

Al fine di selezionare il personale da riassorbire, le Regioni e gli enti locali possono quindi attendere la incipiente conclusione del processo di allocazione delle funzioni amministrative, e nel frattempo, assumendo i vincitori dei concorsi già esauriti, sono in grado di far fronte alle esigenze che non attengono all'accrescimento delle funzioni.

Secondo la Corte, la disposizione censurata non contrasta con i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, né invade la sfera di competenza legislativa regionale, la cui contrazione è un effetto indiretto dell'esercizio della potestà statale complessivamente basata sugli articoli 4, 114, 117, secondo comma, lettera p), e terzo comma, Costituzione e richiama le sentenze 417/2005 e 169/2007.

Inoltre, la Corte ritiene che la norma censurata non abbia carattere di dettaglio e costituisca un principio di coordinamento della finanza pubblica, in quanto, la stessa Corte, ha da tempo reputato che l'incisione con misure transitorie, da parte dello Stato, di un rilevante aggregato della spesa pubblica, come quella per il personale, interviene a titolo di principio fondamentale della materia (sentenza 18/2013).

La Corte, pertanto, dichiara inammissibili o non fondate, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Bilancio e contabilità pubblica - Obbligo per le Regioni e gli enti locali di destinare negli anni 2015 e 2016 le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità'. - Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, comma 424, nel testo modificato dall'art. 4, comma 2-bis, 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 nonche' norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 27-7-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promossi dalle Regioni Lombardia, Puglia e Veneto, con ricorsi notificati il 26 febbraio-3 marzo 2015, il 27 febbraio-5 marzo 2015 ed il 27 febbraio 2015, depositati in cancelleria il 5, il 6 ed il 9 marzo 2015, e rispettivamente iscritti ai nn. 33, 38 e 42 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 3 maggio 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione Lombardia, Marcello Cecchetti per la Regione Puglia, Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Le Regioni Lombardia (reg. ric. n. 33 del 2015), Puglia (reg. ric. n. 38 del 2015) e Veneto (reg. ric. n. 42 del 2015) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), in riferimento agli artt. 3, primo comma, 35, 97, secondo comma, 114, 117, secondo comma, lettera p), terzo, quarto e sesto comma, 118, 119, primo e quarto comma, e 120 della Costituzione.

La disposizione impugnata prevede, per quanto interessa, che «[l]e regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità».

Essa si inserisce nel processo di riordino delle Province e delle Città metropolitane, avviato con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), che comporta, anche in forza dell'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014, una riduzione del personale di questi enti.

In base all'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014, ferme le funzioni fondamentali indicate dalla medesima legge, gli ulteriori compiti delle Province sono individuati mediante accordo tra lo Stato e le Regioni in sede di Conferenza unificata.

Le Regioni sono tenute a dare attuazione all'accordo entro sei mesi, in base all'art. 1, comma 95, della legge n. 56 del 2014.

I criteri generali per selezionare i beni, le risorse e il personale da trasferire agli enti che subentrano alle Province nell'esercizio delle funzioni sono a propria volta determinati su intesa tra lo Stato e il sistema regionale, ai sensi dell'art. 1, comma 92, della medesima legge.

È stato così adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014 (Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali), recante, tra l'altro, i criteri generali per l'individuazione delle risorse umane da trasferire (art. 4).

La legge impugnata conduce a compimento la fase di riallocazione del personale, determinando una riduzione percentuale delle dotazioni organiche delle Province e delle Città metropolitane (art. 1, comma 421). L'art. 1, comma 424, oggetto del ricorso, vincola le risorse di cui dispongono Regioni ed enti locali per le assunzioni a tempo indeterminato, destinandole, oltre che all'immissione in ruolo dei vincitori dei concorsi già espletati, al ricollocamento del personale in mobilità.

Le Regioni Lombardia e Puglia premettono che il ricollocamento dei dipendenti pubblici, conseguente alla riduzione dell'organico, ha preceduto la conclusione del processo di allocazione delle funzioni amministrative, sicché esso non può reputarsi corrispondente al novero dei compiti che effettivamente verranno sottratti alle Province e alle Città metropolitane per essere assegnati alle Regioni e agli enti locali.

Di conseguenza, questi ultimi si troverebbero nella condizione di assumere personale privo delle qualifiche professionali di cui in concreto hanno necessità, in violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., oltre che, secondo la Regione Puglia, degli artt. 114, secondo comma, 117, sesto comma, e dei principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione.

Inoltre, le Regioni Lombardia e Puglia lamentano la natura dettagliata della previsione, che sarebbe in contrasto con l'autonomia finanziaria regionale (art. 119, primo comma, Cost. e, secondo la Regione Lombardia, anche art. 117, terzo comma, Cost.).

Infine, la Regione Puglia rileva che la norma censurata non si basa su alcun titolo di competenza legislativa dello Stato, posto che eccede quella indicata dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., violando anche quest'ultimo parametro costituzionale.

2.– In via preliminare, va rilevata l'inammissibilità del ricorso della Regione Veneto, che è del tutto privo di un'autonoma motivazione a proposito dei vizi di legittimità costituzionale della norma impugnata.

Sono, infatti, tardive le deduzioni svolte solo con la memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica.

3.– Sempre preliminarmente, va dichiarata l'inammissibilità della censura formulata dalla Regione Puglia con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., perché basata su un parametro che non attribuisce alcuna competenza alla Regione (sentenza n. 116 del 2006).

Sono invece ammissibili le censure fondate sugli artt. 3 e 97 Cost., poiché la ricorrente ha adeguatamente motivato per dimostrare la ridondanza di tali profili sull'autonomia organizzativa regionale e locale.

4.– I ricorsi delle Regioni Lombardia e Puglia sono inammissibili, per carenza di motivazione, con riguardo alla parte della disposizione censurata che si riferisce ai vincitori di concorsi già conclusi. I motivi posti a base delle censure sono infatti sviluppati con un continuo e stretto riferimento all'illegittimità della disposizione, nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle Province e delle Città metropolitane.

Posto che la posizione dei vincitori concorsuali è del tutto differente, e pone altre implicazioni, sarebbe stata necessaria una autonoma ed esaustiva motivazione per introdurre la doglianza.

5.– Nelle more dei giudizi, l'art. 4, comma 2-bis, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali).

Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125, ha modificato la disposizione impugnata, permettendo alle Regioni e agli enti locali di bandire concorsi negli anni 2015 e 2016, a certe condizioni, al fine di reperire personale da applicare ai servizi educativi e scolastici.

Lo *ius superveniens* non è però soddisfacente delle pretese avanzate dalle ricorrenti, perché concerne un solo ambito competenziale di queste ultime, ovvero il settore della scuola, mentre i ricorsi contestano la legittimità del vincolo imposto con riferimento a tutto il personale.

In conformità alla consolidata giurisprudenza di questa Corte, le questioni vanno perciò trasferite sul nuovo testo della disposizione impugnata, che continua a rivestire il carattere lesivo attribuitole dalle ricorrenti (*ex plurimis*, sentenza n. 77 del 2015).

6.– Le questioni non sono fondate.

Allo scopo di vagliare le censure, è necessario ricercare l'eventuale competenza statale da opporre, con carattere di prevalenza, all'autonomia organizzativa e gestionale delle Regioni fondata sull'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 282 del 2002). È infatti evidente che il vincolo imposto, quanto alla individuazione del personale da assumere per gli anni 2015 e 2016, comprime tale autonomia, oltre che quella finanziaria presidiata dall'art. 119 Cost.

A tal fine occorre osservare che la procedura di ricollocamento del personale perdente posto di Province e Città metropolitane è un elemento basilare del processo di riordino di tali enti, su cui questa Corte si è già pronunciata con la sentenza n. 50 del 2015, individuando negli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), Cost. il fondamento della competenza del legislatore statale.

È infatti chiaro che la ridefinizione delle funzioni amministrative spettanti a Regioni ed enti locali non può prescindere, per divenire effettiva, dalla individuazione delle corrispondenti risorse di beni, di mezzi finanziari e di personale, secondo criteri concordati sulla base di intesa tra lo Stato e le Regioni (art. 1, comma 92, della legge n. 56 del 2014). Perciò si giustifica un intervento del legislatore statale avente ad oggetto, in termini generali, le dotazioni organiche.

Questa Corte, con la sentenza n. 159 del 2016, ha infatti escluso la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 421, della legge impugnata, con cui è stata determinata la percentuale di personale "perdente posto" presso le Province e le Città metropolitane.

La disposizione censurata risponde alle conseguenti finalità di «evitare la cessazione definitiva del rapporto di lavoro» di chi sia allo stato dipendente pubblico e di ottenere allo stesso tempo «un contenimento della spesa per il personale» (sentenza n. 388 del 2004).

La prima si allaccia alla competenza dello Stato tesa a promuovere, «nel settore del pubblico impiego, condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost.» (sentenza n. 388 del 2004).

Impinge nella discrezionalità legislativa statale, perciò, la scelta di preservare, per quanto possibile, i rapporti di lavoro in corso (art. 1, commi 427 e 428, della legge impugnata), anche alla luce delle competenze professionali che i lavoratori hanno acquisito nel corso degli anni, e che possono tornare utili, quale che sia il livello di governo presso cui sia stata allocata la relativa funzione.

La seconda attiene al coordinamento della finanza pubblica, perché, se le Regioni e gli enti locali potessero assumere nuovo personale per far fronte alle accresciute competenze amministrative, la spesa complessiva relativa a tale voce aumenterebbe, proprio a causa della necessità di preservare al contempo i rapporti di lavoro in corso presso le amministrazioni di provenienza, se del caso per mezzo del tempo parziale, e fino a che ciò sia possibile (art. 1, commi 427 e 428, della legge impugnata).

Naturalmente, una volta rinvenuta la competenza dello Stato nel complesso di disposizioni sopra richiamate, e in particolare nella potestà di dettare principi di coordinamento della finanza

pubblica, resta da verificare se essa possa spingersi fino alla compressione dell'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni sulla scelta del personale da assumere, posto che di regola la procedura di mobilità prevista dall'art. 34-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) conserva in capo ad esse la valutazione relativa all'idoneità del profilo professionale, rispetto alle funzioni da affidare.

Sotto questo aspetto, che coinvolge anche le censure relative agli artt. 3 e 97 Cost., bisogna considerare che la mobilità, nel caso di specie, e diversamente da quanto accade ordinariamente, parte dal presupposto di una redistribuzione di funzioni amministrative da Province e Città metropolitane verso Regioni ed enti locali, cosicché, in linea tendenziale, questi ultimi si troveranno gravati da compiti ulteriori, ai quali in precedenza assolvevano proprio i dipendenti soggetti alla mobilità.

Si può quindi ragionevolmente presumere, in linea di principio, che sussista un nesso tra la natura delle nuove funzioni e la preparazione professionale del personale da riallocare.

Nesso reso più stringente dall'art. 4, comma 1, lettera c), del d.P.C.m. 26 settembre 2014, che permette di individuare i dipendenti anche con riferimento «ai compiti correlati alle funzioni oggetto di trasferimento».

Al fine di selezionare il personale da riassorbire, le Regioni e gli enti locali possono quindi attendere la incipiente conclusione del processo di allocazione delle funzioni amministrative, e nel frattempo, assumendo i vincitori dei concorsi già esauriti, sono in grado di far fronte alle esigenze che non attengono all'accrescimento delle funzioni.

Perciò la disposizione censurata non contrasta con i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, né invade la sfera di competenza legislativa regionale, la cui contrazione è un effetto indiretto dell'esercizio della potestà statale complessivamente basata sugli artt. 4, 114, 117, secondo comma, lettera p), e terzo comma, Cost. (sentenze n. 169 del 2007 e n. 417 del 2005).

Inoltre, si deve ritenere che la norma censurata non abbia carattere di dettaglio e costituisca un principio di coordinamento della finanza pubblica, in quanto questa Corte ha da tempo reputato che l'incisione con misure transitorie, da parte dello Stato, di un rilevante aggregato della spesa pubblica, come quella per il personale, interviene a titolo di principio fondamentale della materia (ex plurimis, sentenze n. 18 del 2013 e n. 169 del 2007).

Né si può ritenere che con ciò sia stato imposto un vincolo di destinazione alle risorse finanziarie regionali.

La fattispecie è diversa da quella esaminata a più riprese da questa Corte con riferimento ai finanziamenti statali vincolati, relativi ad attività attinenti alla potestà legislativa regionale (sentenze n. 16 del 2004 e n. 370 del 2003).

La disposizione censurata, infatti, non convoglia le risorse trasferite dallo Stato alle Regioni verso un impiego che implica la sovrapposizione di un indirizzo politico centrale a quello locale (sentenza n. 423 del 2004), ma opera sulle risorse di cui le Regioni già dispongono a qualsivoglia titolo, rispettandone la destinazione, che resta il frutto di una decisione del livello di governo decentrato, volta alla assunzione a tempo indeterminato di personale.

È solo impedita la sua selezione al di fuori della forza lavorativa soprannumeraria e dei vincitori dei concorsi già espletati, nel rispetto della finalità cui la Regione e gli enti locali hanno preposto le risorse economiche disponibili.

L'art. 119 Cost. non è leso neppure in ragione della «impossibilità di assicurare la integrale copertura» delle funzioni regionali e locali, come afferma la Regione Lombardia, posto che la disposizione censurata non attiene né al novero dei compiti propri delle Regioni e degli enti locali, né al livello delle risorse da riservare all'assunzione del personale, ma esclusivamente ai criteri di selezione di quest'ultimo.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionali promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;
riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), nel testo modificato dall'art. 4, comma 2-bis, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali).

Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio.

Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125, promossa, in riferimento agli artt. 3, 35, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014, nel testo modificato dall'art. 4, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2015, e nella parte in cui disciplina l'assunzione dei vincitori di concorso pubblico, promosse, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 97, secondo comma, 114, 117, secondo comma, lettera p), terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119, primo e quarto comma, Cost., dalle Regioni Lombardia e Puglia, con i ricorsi indicati in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014, nel testo modificato dall'art. 4, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicati in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014, nel testo modificato dall'art. 4, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2015, e nella parte in cui disciplina l'assunzione delle unità soprannumerarie, promosse, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 97, secondo comma, 114, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119, primo e quarto comma, Cost., dalle Regioni Lombardia e Puglia, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 maggio 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Giorgio LATTANZI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2016.

Sentenza: 5 luglio 2016 n. 205

Materia: bilancio e finanza pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: articoli 2, 3, 5, 97, 117, 118, 119 e del principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 della Costituzione

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: articolo 1, commi 418, 419, 451, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015).

Esito: infondatezza della questione

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Le disposizioni impugnate, con due distinti ricorsi riuniti dalla Corte per oggetto parzialmente comune, prevedono una riduzione diversificata nella misura della spesa corrente per un triennio dal 2015 al 2017, poi prorogato al 2018, per province e città metropolitane, le quali versano in un apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato l'ammontare delle risorse pari ai risparmi di spesa.

Qualora ciò non avvenisse, il recupero delle somme dovute a titolo di contributo alla finanza pubblica, è previsto con prelievo dai versamenti dell'imposta delle assicurazioni contro la responsabilità civile o in caso di in capienza di questi, dai versamenti dell'imposta provinciale di trascrizione.

La ricorrente ritiene che tale manovra di contenimento della spesa pubblica sia posta in violazione delle prerogative costituzionali afferenti agli enti di area vasta, in quanto privi di ragionevolezza, proporzionalità, discriminatori e che pertanto minerebbe sostanzialmente l'autonomia di spesa degli enti territoriali, i quali non potrebbero gestire le funzioni pubbliche loro attribuite, compromettendo il buon andamento della pubblica amministrazione.

In ragione di quanto sopra riportato sinteticamente, la Regione Veneto rileva che il complesso delle disposizioni impugnate è in palese contraddittorietà con il percorso di riforma degli enti locali delineato con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) in quanto esse disegnano un quadro lesivo e deteriore rispetto al loro rango costituzionale di componenti essenziali della Repubblica, della capacità e responsabilità degli enti di area vasta, sulla base di tagli generalizzati che non consentirebbero l'esercizio delle loro funzioni.

La Corte non valuta fondate le censure avanzate. Ricordata la legittimazione delle regioni a denunciare le prerogative costituzionali degli enti locali, la Corte rileva in particolare che quando si lamenta la violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost. per impossibilità di esercizio delle funzioni degli enti territoriali, deve comunque essere fornita la prova di tale impossibilità, *cioè del fatto che la norma legislativa contestata produce uno squilibrio finanziario eccessivo a danno degli enti stessi*.

Gli elementi probatori forniti dalla ricorrente sono valutati inconferenti e privi della valenza documentale richiesta a sostegno della presunta violazione del parametro invocato ed in ogni caso la Corte ribadisce *che le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali non possono essere valutate in modo "atomistico", ma solo nel contesto della manovra complessiva, che può*

comprendere norme aventi effetti di segno opposto sulla finanza delle regioni e degli enti locali (ex multis, sentenze n. 82 del 2015, n. 26 del 2014, n. 27 del 2010, n. 155 del 2006, n. 431 del 2004).

Per ciò che attiene alla riduzione di spese degli enti locali ed al trasferimento del relativo ammontare al bilancio dello Stato, la Corte ritiene che questa debba essere ricondotta al complessivo processo di riforma delineato dalla legge 56/2014 che ha previsto un disegno unitario della complessa operazione di riallocazione delle funzioni, sia dettandone direttamente un'analitica disciplina, sia prevedendo successivi atti statali diretti a stabilire i criteri di individuazione delle risorse da trasferire e ad adeguare la legislazione sulla finanza degli enti territoriali, nel rispetto del criterio secondo il quale «*le risorse finanziarie, già spettanti alle province ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, dedotte quelle necessarie alle funzioni fondamentali e sono attribuite ai soggetti che subentrano nelle funzioni trasferite, in relazione ai rapporti attivi e passivi oggetto della successione, compresi i rapporti di lavoro e le altre spese di gestione.*

Per cui il trasferimento delle risorse risparmiate forzosamente deve essere considerato uno specifico passaggio per la riassegnazione futura delle risorse da detti enti ai nuovi soggetti *ad essi subentranti nelle funzioni riallocate, vicenda la cui gestione deve necessariamente essere affidata allo Stato (sentenze n. 159 del 2016 e n. 50 del 2015).*

Pertanto la finalità di efficienza del disposto contenimento della spesa pubblica è connesso al processo di attuazione della riforma degli enti locali, per cui si è in presenza di un processo di riordino delle funzioni e delle relative risorse agli enti che subentreranno nell'esercizio di esse.

La Corte richiama la propria giurisprudenza «*nel «processo riorganizzativo generale delle Province che potrebbe condurre alla soppressione di queste ultime per effetto della riforma costituzionale attualmente in itinere [...] 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.)*

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle Province e delle Città metropolitane al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione crescente della spesa corrente - Versamento delle corrispondenti risorse al bilancio dello Stato e, in mancanza, recupero da parte dell'Agenzia delle entrate a valere sui versamenti di specifiche imposte - Proroga al 2018 delle riduzioni di spesa già previste dal d.l. n. 66 del 2014. - Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, commi 418, 419 e 451. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 27-7-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 418, 419 e 451, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promossi con ricorsi della Regione Veneto, notificati il 26 e 27 febbraio 2015, depositati in cancelleria il 5 e 9 marzo 2015, ed iscritti ai nn. 36 e 42 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Ludovica Bernardi, Mario Bertolissi e Luigi 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 impugnato, con due distinti ricorsi, diverse disposizioni della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015).

Con il primo ricorso (r.r. n. 36 del 2015) la Regione ha impugnato, tra gli altri, il comma 418 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, mentre, con il secondo (r.r. n. 42 del 2015), ha contestato, tra gli altri, i commi 418, 419 e 451 del medesimo art. 1.

Il comma 418 stabilisce che «[l]e province e le città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente 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 che, «[i]n considerazione» di queste riduzioni di spesa, «ciascuna provincia e città metropolitana versa ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa».

Sono escluse da questo versamento «le province che risultano in dissesto alla data del 15 ottobre 2014».

Il comma 419 statuisce che, «[i]n caso di mancato versamento del contributo di cui al comma 418, entro il 31 maggio di ciascun anno, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'interno, l'Agenzia delle entrate [...] provvede al recupero delle predette somme nei confronti delle province e delle città metropolitane interessate, a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, [...] riscossa tramite modello F24, all'atto del riversamento del relativo gettito alle medesime province e città metropolitane».

In caso di «incapienza a valere sui versamenti dell'imposta di cui al primo periodo, il recupero è effettuato a valere sui versamenti dell'imposta provinciale di trascrizione, con modalità definite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno».

Il comma 451 proroga dal 2017 al 2018 le misure previste (con riferimento alle province e alle città metropolitane) dall'art. 47, commi 1 e 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89.

L'art. 47, comma 1 (come modificato dal comma 451), dispone che «[l]e province e le città metropolitane, a valere sui risparmi connessi alle misure di cui al comma 2 e all'articolo 19, nonché in considerazione delle misure recate dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, nelle more dell'emanazione del Decreto del Presidente del Consiglio di cui al comma 92 dell'articolo 1 della medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 444,5 milioni di euro per l'anno 2014 e pari a 576,7 milioni di euro per l'anno 2015 e 585,7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018».

Il comma 2 aggiunge che, «[p]er le finalità di cui al comma 1, ciascuna provincia e città metropolitana consegue i risparmi da versare ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato determinati con decreto del Ministro dell'interno da emanare entro il termine del 30 giugno, per l'anno 2014, e del 28 febbraio per gli anni successivi [...]», sulla base di determinati criteri, di seguito indicati.

In base al comma 4, «[i]n caso di mancato versamento del contributo di cui ai commi 2 e 3, entro il 10 ottobre, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'interno, l'Agenzia delle Entrate [...] provvede al recupero delle predette somme nei confronti delle province e delle città metropolitane interessate, a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore [...]».

1.1.– Con il primo ricorso la Regione Veneto impugna il comma 418 dell’art. 1 della legge n. 190 del 2014 per la violazione dei seguenti parametri costituzionali:

a) artt. 2 e 3 della Costituzione (principi di solidarietà, di eguaglianza, di ragionevolezza e proporzionalità) per il fatto che il sacrificio richiesto dal comma 418 agli enti di area vasta non è imposto «ad altri comparti (in particolar modo, alle Amministrazioni di livello centrale)»;

b) art. 5 Cost., in quanto, apportando «tagli indiscriminati ed eccessivi alle risorse finanziarie a disposizione delle Amministrazioni locali», la norma impugnata determinerebbe una lesione delle «esigenze basilari dell’autonomia e del decentramento»;

c) artt. 117 e 119, primo, secondo, terzo e quarto comma, Cost., in quanto i «“tagli” sproporzionati e non ragionevoli» da esso previsti priverebbero le province e le città metropolitane della loro «autonomia di spesa», l’obbligo di versamento allo Stato delle corrispondenti risorse capovolgerebbe «i meccanismi di compartecipazione e di trasferimento di risorse dallo Stato alla periferia» e le province e le città metropolitane sarebbero «private delle risorse minime per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite»;

d) art. 3 Cost., in relazione agli artt. 117 e 119 Cost., in quanto l’esclusione delle province «in dissesto alla data del 15 ottobre 2014» si tradurrebbe in una «discriminazione» tra enti territoriali, dovendo invece il legislatore statale, se del caso, attivare le misure di cui all’art. 119, terzo e quinto comma, Cost.;

e) art. 117, terzo e quarto comma, e art. 119, primo comma, Cost., «sotto l’aspetto della non transitorietà della misura adottata», perché la riduzione della spesa corrente è imposta per il 2015, per il 2016 e «a decorrere dall’anno 2017».

1.2.– Con il secondo ricorso la Regione Veneto impugna i commi 418, 419 e 451 dell’art. 1 della legge n. 190 del 2014 per la violazione dei seguenti parametri costituzionali:

a) art. 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., in quanto le previsioni contenute nei commi impugnati pregiudicherebbero la «capacità [degli enti] di gestire responsabilmente le risorse economiche di cui dispongono», incrinerebbero il principio di responsabilità finanziaria e impedirebbero agli enti di area vasta di «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite»;

b) artt. 3, 97 e 118 Cost. perché le previsioni stesse sarebbero irragionevoli e contraddittorie «rispetto al percorso di riforma degli enti locali tracciato dal legislatore nazionale con la l. n. 56 del 2014» e perché, privando le province e le città metropolitane delle risorse necessarie per l’esercizio delle funzioni fondamentali, comprometterebbero il buon andamento della pubblica amministrazione e pregiudicherebbero le competenze amministrative spettanti agli enti di area vasta in base all’art. 118 Cost.;

c) art. 114 Cost. in quanto le norme impuginate implicherebbero una «compromissione della dignità autonoma delle Province e delle Città metropolitane, quali componenti essenziali della Repubblica ex art. 114. Cost.»;

d) artt. 117, commi terzo e quarto, e 118 Cost., nonché il principio di leale collaborazione perché alle regioni ed ai comuni dovrebbero essere attribuite le funzioni non fondamentali delle province e le relative risorse finanziarie, ragion per cui il contributo forzoso imposto alle province dai commi 418, 419 e 451 della legge n. 190 del 2014 pregiudicherebbe indirettamente anche gli enti subentranti, condizionerebbe la potestà legislativa regionale di distribuzione delle funzioni

amministrative e violerebbe il principio di leale collaborazione, dato che «la libera attribuzione delle funzioni provinciali non fondamentali», da parte delle regioni, sarebbe stata «ribadita e concordata tra Stato e Regioni anche in sede di Accordo raggiunto nella Conferenza Unificata dell'11 settembre 2014».

2.– I due ricorsi hanno un oggetto parzialmente comune, sia per le disposizioni impugnate che per le questioni sollevate, sicché ne appare opportuna la riunione ai fini di una decisione congiunta.

3.– In via preliminare, occorre soffermarsi sull'ipotesi (formulata dalla Regione nella memoria depositata nel giudizio r.r. n. 36 del 2015) di trasferimento delle questioni di legittimità costituzionale a seguito dello *ius superveniens*.

Il comma 418 è stato modificato dall'art. 4, comma 5-ter, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2015, n. 11, con l'aggiunta di un periodo che ripartisce le riduzioni di spesa tra gli enti delle regioni ordinarie e gli enti delle regioni insulari. Lo *ius superveniens*, tuttavia, non incide né sulla norma censurata, né – a ben vedere – sulla specifica disposizione impugnata, nel senso che il testo espressivo della riduzione di spesa corrente oggetto di contestazione non è stato toccato, limitandosi la novella ad aggiungere un periodo ulteriore.

Dunque, non sussistono i presupposti per un trasferimento delle questioni in quanto «[l]a citata modifica non incide comunque sui termini del ricorso» (sentenze n. 151 del 2016 e, analogamente, n. 272 del 2015).

3.1.– Sempre in via preliminare, occorre precisare il *thema decidendum* con riferimento all'impugnazione del comma 451 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014. Il comma 451, lettere a) e b), proroga al 2018 le riduzioni di spesa previste dai commi 1, 2, 8 e 9 dell'art. 47 del decreto-legge n. 66 del 2014, ma il ricorso censura la disposizione solo con riferimento alle province e alle città metropolitane, per cui la norma di cui alla lettera b) risulta estranea all'oggetto del giudizio là dove fa riferimento ai commi 8 e 9 dell'art. 47, contemplanti un contributo alla finanza pubblica posto a carico dei comuni.

3.2.– Infine, è opportuno ricordare che le regioni sono legittimate a denunciare la lesione delle prerogative costituzionali degli enti locali (*ex multis*, sentenze n. 151 e n. 29 del 2016, n. 236 e n. 220 del 2013, n. 298 del 2009, n. 196 del 2004).

4.– Si può ora passare ad esaminare le questioni promosse dalla Regione Veneto con il primo ricorso (r.r. n. 36 del 2015).

Con riferimento alla prima questione (violazione degli artt. 2 e 3 Cost., per la «disparità di trattamento e di sacrifici tra i vari comparti di cui si compone la Pubblica Amministrazione») la difesa erariale eccepisce l'inammissibilità per insufficiente motivazione sulla «ridondanza delle lamentate violazioni sul riparto di competenze».

L'eccezione è infondata. La Regione osserva che «la politica di tagli generalizzati alla spesa e alle risorse degli enti territoriali [...] impedisce a questi ultimi di svolgere le funzioni loro deferite: il che si riverbera, evidentemente, sulle garanzie che la Costituzione assicura a tali enti per l'esercizio delle rispettive funzioni».

Tale motivazione, prospettando la compressione dell'autonomia degli enti di area vasta in tutti i settori di loro competenza, quale deriva chiaramente dalla riduzione della spesa corrente e dal passaggio delle corrispondenti risorse allo Stato, è sufficiente ad argomentare la ridondanza dei vizi denunciati sulle competenze degli enti stessi (sentenze n. 117, n. 110 e n. 64 del 2016 e n. 250 del 2015).

4.1.– Il primo motivo del primo ricorso è tuttavia inammissibile per un'altra ragione. La Regione non svolge alcuna argomentazione sull'assimilabilità delle posizioni rispettive dello Stato e degli

enti di area vasta, e dunque sull'irragionevolezza della limitazione – alle province e alle città metropolitane – dell'ambito di applicazione del comma 418.

Una specifica motivazione sul punto sarebbe stata a fortiori necessaria perché, come si vedrà, il comma 418 si inserisce nel contesto della riforma prevista dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), e delle conseguenti riduzioni di personale stabilite dall'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014.

Collegandosi dunque il comma in contestazione alla peculiare situazione delle province e delle città metropolitane, la censura immotivata della «disparità di trattamento» non si presta ad uno scrutinio nel merito per carenza di motivazione sulla «confrontabilità delle situazioni» (sentenze n. 151 e n. 69 del 2016).

5.– La seconda questione (violazione dell'art. 5 Cost. per lesione delle «esigenze basilari dell'autonomia e del decentramento») non richiede un esame distinto.

Secondo la ricorrente la violazione del principio di promozione delle autonomie locali deriverebbe dal «trattamento deteriore» riservato ad esse rispetto ad altri comparti della pubblica amministrazione e dai «tagli indiscriminati ed eccessivi alle risorse finanziarie a disposizione delle Amministrazioni locali».

Tale questione si può dunque considerare ricompresa sia in quella – appena esaminata – fondata sull'art. 3 Cost., sia in quella che fa leva sull'art. 119 Cost., trattata qui di seguito.

6.– La terza questione si riferisce ai primi quattro commi dell'art. 119 e all'art. 117 Cost. In realtà l'argomentazione è poi incentrata unicamente sull'art. 119 Cost., con la conseguenza che è inammissibile, per difetto di motivazione, la questione relativa all'art. 117 Cost.

6.1.– La questione avente come parametro l'art. 119 Cost. comprende due distinte censure: la prima attiene alla violazione dell'art. 119, quarto comma, in quanto le province e le città metropolitane sarebbero «private delle risorse minime per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite»; la seconda attiene alla previsione del passaggio di risorse dal bilancio provinciale (e delle città metropolitane) a quello statale (senza alcuna prescrizione sulla destinazione che lo Stato deve imprimere a tali risorse, salvo il riferimento al vincolo a versare l'importo «ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato»), con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria di spesa e capovolgimento dei «meccanismi di compartecipazione e di trasferimento di risorse dallo Stato alla periferia» (art. 119, primo, secondo e terzo comma).

La prima censura è avanzata dalla stessa Regione Veneto anche nel secondo ricorso (r.r. n. 42 del 2015) e dunque viene qui esaminata considerando congiuntamente gli argomenti svolti in entrambi i ricorsi.

Essa non è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte è costante nel richiedere che, qualora venga lamentata – in via principale o incidentale – la violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost. per impossibilità di esercizio delle funzioni degli enti territoriali, venga fornita la prova di tale impossibilità, cioè del fatto che la norma legislativa contestata produce uno squilibrio finanziario eccessivo a danno degli enti stessi (ex multis, sentenze n. 151, n. 127 e n. 65 del 2016, n. 89 del 2015, n. 26 del 2014).

Nel primo ricorso la Regione Veneto non soddisfa in alcun modo l'onere probatorio, in quanto né l'atto introduttivo né la memoria integrativa forniscono dati di alcun tipo.

Al ricorso sono allegati due documenti, ma il primo di essi (Corte dei conti, sezione delle autonomie, Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali, esercizio 2013, 29 dicembre 2014), oltre a riguardare un esercizio non toccato dalle norme impugnate, non fornisce elementi precisi, mentre il secondo (Documento della Banca d'Italia Finanza pubblica, fabbisogno e debito, 14 maggio 2014) riguarda solo i commi 435 e 459 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 (impugnati con il medesimo ricorso: sentenza n. 151 del 2016).

Nel secondo ricorso la Regione Veneto cerca di provare la violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost., producendo documenti allegati sia all'atto introduttivo, sia alla memoria integrativa.

Tali documenti, tuttavia, risultano inutilizzabili, in quanto consistono in tabelle prive di qualsiasi elemento (intestazione, firma o altro) idoneo a garantire o perlomeno a indicare la loro provenienza.

Né la fonte delle tabelle è ricavabile dal ricorso (che si limita a citare i documenti) o dalla memoria (che parla di «prospetto aggiornato»).

Dunque, poiché la Regione non ha fornito documenti ufficiali, ma mere rappresentazioni grafiche di dati contabili la cui provenienza non è nota, quanto prodotto non è idoneo a provare le affermazioni della ricorrente.

Si rileva peraltro che il contenuto delle tabelle risulterebbe comunque, sotto diversi profili, inadeguato a fornire la prova richiesta.

Si deve osservare ancora che, nel descrivere la situazione delle province venete, la Regione non considera l'impatto delle misure adottate dallo Stato a favore delle province nel 2015, tramite il decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali).

Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio.

Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125, e tramite la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016).

Questa Corte ha più volte precisato che le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali non possono essere valutate in modo "atomistico", ma solo nel contesto della manovra complessiva, che può comprendere norme aventi effetti di segno opposto sulla finanza delle regioni e degli enti locali (ex multis, sentenze n. 82 del 2015, n. 26 del 2014, n. 27 del 2010, n. 155 del 2006, n. 431 del 2004).

6.2.– Anche la seconda censura è avanzata dalla stessa Regione Veneto in entrambi i ricorsi e, dunque, viene qui esaminata considerando congiuntamente gli argomenti in essi svolti.

Con tale censura è contestato il disposto passaggio di risorse dal bilancio degli enti di area vasta a quello statale senza prescrizioni sulla destinazione di tali risorse.

La questione non è fondata nei termini di seguito esposti.

La riduzione della spesa corrente disposta dal comma 418 si inserisce, come già sottolineato, nel complesso disegno di riforma delle province e delle città metropolitane, avviato con la citata legge n. 56 del 2014, «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione» (comma 51).

Al contempo essa è diretta a perseguire il più generale obiettivo di miglioramento dell'efficienza della spesa pubblica, come risulta confermato 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 legge n. 56 del 2014 ha inciso sull'assetto delle province e delle città metropolitane sotto il profilo organizzativo e sotto quello funzionale: con riferimento in particolare alle prime, riformandone gli organi politici e prevedendo la gratuità dei relativi incarichi (comma 84); individuando le loro funzioni fondamentali (comma 85) e stabilendo che le altre funzioni debbano essere riallocate dallo Stato e dalle regioni in base all'art. 118 Cost. (comma 89), con conseguente passaggio delle risorse finanziarie e umane connesse alle funzioni trasferite (commi 92, 96, lettera a, e 97, lettera b).

Entrambe le innovazioni sono destinate, fra l'altro, a produrre una rilevante diminuzione della spesa provinciale.

La legge n. 56 del 2014 ha previsto una "regia" unitaria di tale complessa operazione di riallocazione delle funzioni, sia dettandone direttamente un'analitica disciplina (si veda, ad esempio, il comma 96), sia prevedendo successivi atti statali diretti a stabilire i criteri di individuazione delle risorse da trasferire (comma 92) e ad adeguare la legislazione sulla finanza degli enti territoriali, nel rispetto del criterio secondo il quale «le risorse finanziarie, già spettanti

alle province ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, dedotte quelle necessarie alle funzioni fondamentali e fatto salvo quanto previsto dai commi da 5 a 11, sono attribuite ai soggetti che subentrano nelle funzioni trasferite, in relazione ai rapporti attivi e passivi oggetto della successione, compresi i rapporti di lavoro e le altre spese di gestione» (comma 97, lettera b).

Procedendo a rilento l'attuazione di tale disegno riformatore, il legislatore ha impresso ad essa una «spinta acceleratoria» (sentenza n. 159 del 2016), tramite l'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014, in base al quale «[l]a dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario è stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, in misura pari al 30 e al 50 per cento [...]».

Con la citata sentenza n. 159 del 2016 questa Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte da diverse regioni su questa disposizione.

La riduzione della spesa e la previsione del corrispondente versamento di risorse «ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato», disposti dal comma 418 e dall'art. 47, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014 (oggetto della proroga disposta dall'impugnato comma 451), si collocano in questo contesto. Ciò risulta espressamente nello stesso art. 47, comma 1 (il quale fa riferimento alle misure recate dalla legge n. 56 del 2014 e a quelle di cui all'art. 19 dello stesso d.l. n. 66 del 2014, che ha aggiunto i commi 150-bis e 150-ter nella legge n. 56 del 2014), ma, per logica di sistema, deve essere ritenuto anche con riferimento al comma 418, come è confermato dalla circolare n. 1 del 2015 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie (nella quale si legge che «[l]a riduzione incrementale della spesa corrente si coordina anche con la graduale attuazione dei processi di mobilità del personale definiti dalla legge 56 del 2014 e dai commi da 420 a 428») e dalla deliberazione della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 30 aprile 2015, n. 17, Il riordino delle Province – Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari.

Più precisamente, dunque, disponendo il comma 418 che le risorse affluiscano «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).

La previsione del versamento al bilancio statale di risorse frutto della riduzione della spesa da parte degli enti di area vasta va dunque inquadrata nel percorso della complessiva riforma in itinere.

E, così intesa, essa si risolve in uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di trasferimento delle risorse da detti enti ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate, vicenda la cui gestione deve necessariamente essere affidata allo Stato (sentenze n. 159 del 2016 e n. 50 del 2015).

I commi 418, 419 e 451, dunque, 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.

Questa Corte ha già precisato sul punto che nel «processo riorganizzativo generale delle Province che potrebbe condurre alla soppressione di queste ultime per effetto della riforma costituzionale attualmente in itinere [...] 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).

6.3.– Sotto un diverso ma concorrente profilo viene in evidenza anche il secondo obiettivo al quale è diretta la riduzione della spesa delle province e delle città metropolitane disposta dal comma 418, ossia quello, più generale, di miglioramento dell'efficienza della spesa stessa, desumibile dal riferimento contenuto all'ultimo periodo dello stesso comma («[c]on decreto di natura non regolamentare [...] è stabilito l'ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascun ente deve conseguire e del corrispondente versamento tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni standard»).

Anche per quel che riguarda i risparmi derivanti da tali riduzioni (oltre che dalla gratuità delle cariche politiche prevista all'art. 1, commi 24 e 84, della legge n. 56 del 2014), la previsione del versamento delle corrispondenti risorse al bilancio statale non risulta in contrasto con l'art. 119 Cost.

Il comma 418, invero, va letto in collegamento con il comma 419, in base al quale, in caso di mancato versamento del contributo di cui al comma 418, lo Stato recupera le risorse a valere su imposte erariali il cui gettito è destinato alle province e alle città metropolitane.

Sotto tale profilo non si configura una riduzione delle attribuzioni fiscali delle Province, bensì una semplice compensazione conseguente al mancato versamento dei risparmi da parte delle stesse, necessaria per rendere effettiva la complessa fase di trasferimento delle funzioni.

6.4.– In conclusione la questione non è fondata.

7.– Nemmeno è fondata la quarta questione, riguardante la violazione dell'art. 3 Cost., in relazione agli artt. 117 e 119 Cost., in quanto l'esclusione delle province «in dissesto alla data del 15 ottobre 2014» si tradurrebbe in una «discriminazione» tra enti territoriali.

Il terzo periodo del comma 418 è estraneo alla logica della perequazione, che presuppone un'azione di redistribuzione della ricchezza e di riduzione degli squilibri fra gli enti territoriali, attraverso o un'erogazione di risorse specificamente rivolta agli enti più deboli (in base all'art. 119, terzo e quinto comma, Cost.) o una minor erogazione rivolta agli enti più “ricchi” (sentenza n. 79 del 2014).

La norma impugnata, invece, non ha una funzione riequilibratrice delle risorse destinate alle province, ma incide su flussi che scorrono in senso contrario, cioè dagli enti di area vasta al bilancio statale, in corrispondenza a una riduzione delle spese provinciali.

L'esclusione delle province in dissesto si fonda sulla oggettiva impossibilità, per queste, di versare risorse allo Stato e sul presumibile pregiudizio che la loro mancata esclusione arrecherebbe alla comunità provinciale.

La necessità di uniformità delle norme di coordinamento della finanza pubblica, risultante dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 176 del 2012 e n. 284 del 2009), va vagliata alla luce del criterio di ragionevolezza, nel senso che le norme di coordinamento possono ragionevolmente limitare la propria applicazione agli enti in bonis.

La Regione ricorrente lamenta la discriminazione fra province, ma non argomenta l'irragionevolezza della esclusione delle province in dissesto, le quali si trovano invece, obiettivamente, in una situazione differenziata rispetto alle altre.

8.– La quinta questione, riguardante la violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 119, primo comma, Cost., «sotto l'aspetto della non transitorietà della misura adottata», è infondata nei termini di seguito esposti.

Come visto, la riduzione della spesa corrente degli enti di area vasta, oltre a perseguire il generale obiettivo di efficienza della spesa pubblica, è principalmente connessa alla riforma degli enti stessi.

Nello stesso oggetto del primo periodo del comma 418, dunque, si può individuare un limite implicito all'efficacia temporale della previsione, nel senso che la riduzione della spesa corrente e il

vincolo del versamento del corrispondente importo al bilancio dello Stato sono legati al processo di attuazione della riforma e, più precisamente, alla fase di passaggio delle funzioni non fondamentali ad altri enti, con conseguente riduzione dell'organico.

Si tratta perciò di misure per loro natura e funzione intrinsecamente transitorie e per ciò stesso evidentemente destinate a venire meno una volta attuata la riforma, con il trasferimento delle funzioni non fondamentali ad altri enti e l'«adeguamento della legislazione [...] sulla finanza e sul patrimonio dei medesimi enti [territoriali]» (art. 1, comma 97, primo periodo, della legge n. 56 del 2014).

9.– Si può ora passare all'esame delle questioni promosse dalla Regione Veneto con il secondo ricorso (r.r. n. 42 del 2015).

La prima questione (violazione dell'art. 119, primo, secondo e quarto comma, Cost.), come detto, corrisponde sostanzialmente alla terza questione proposta nel ricorso r.r. n. 36 del 2015: su di essa si può dunque rinviare al precedente punto 6.

Quanto al profilo della mancanza di transitorietà (censurata dalla Regione Veneto sempre nel primo motivo del ricorso r.r. n. 42 del 2015), si può rinviare al precedente punto 8.

10.– La seconda questione (violazione degli artt. 3, 97 e 118 Cost. per irragionevolezza e contraddittorietà «rispetto al percorso di riforma degli enti locali tracciato dal legislatore nazionale con la l. n. 56 del 2014») è infondata.

Tale questione è ricompresa in realtà in quella relativa all'art. 119, quarto comma, Cost., dichiarata infondata nel punto 6.1. Infatti, la lamentata violazione degli artt. 3, 97 e 118 Cost. deriverebbe dall'impossibilità, per le province, di esercitare le funzioni fondamentali, pur ad esse mantenute dalla legge n. 56 del 2014, impossibilità di cui, però, come detto, la Regione non ha fornito prova.

Si può comunque notare che i commi 418, 419 e 451 non si pongono in contraddizione ma in coerenza con la legge n. 56 del 2014, contemplando una riduzione di spesa a fronte delle innovazioni introdotte da quest'ultima legge.

11.– La terza questione («compromissione della dignità autonoma delle Province e delle Città metropolitane, quali componenti essenziali della Repubblica ex art 114 Cost.») non è fondata.

Per essa valgono considerazioni simili a quelle svolte nel punto 5., nel senso che si tratta di una questione non dotata di una reale autonomia. La lamentata violazione dell'art. 114 Cost. deriverebbe dalla gravità della lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria, sicché tale questione è da ritenere ricompresa in quelle riguardanti gli artt. 118 e 119 Cost.

12.– La quarta questione, riguardante la violazione degli artt. 117, commi terzo e quarto, e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, non è fondata.

Secondo la Regione, le norme impugnate impedirebbero il passaggio delle risorse dalle province agli enti subentranti (Regione e comuni) nell'esercizio delle funzioni non fondamentali, cosicché da un lato gli enti stessi «difficilmente potranno disporre delle risorse necessarie a finanziare le funzioni non fondamentali loro attribuite», dall'altro la Regione «vedrà inevitabilmente ed illegittimamente compressa la propria potestà legislativa [di riordino delle funzioni], de facto vincolata e limitata dalla scarsità di risorse finanziarie provinciali imposta dallo Stato, tramite il contributo forzoso de quo».

Sul primo profilo si può osservare che, come visto, le risorse versate allo Stato in parte si devono ritenere destinate a una futura riassegnazione agli enti subentranti.

Inoltre, mentre per le funzioni fondamentali la Regione ha cercato di fornire una prova (peraltro non utilizzabile, come visto al punto 6.1.), per le funzioni non fondamentali manca qualsiasi allegazione volta a suffragare l'insufficienza di risorse.

Infine, i parametri invocati non sono conferenti: se la lesione deriva dall'insufficienza delle risorse ai fini dell'esercizio delle funzioni non fondamentali "riallocate", si ricade nell'ambito dell'art. 119, quarto comma, Cost., che non è stato evocato.

Quanto al secondo profilo, va osservato che l'asserita compressione del potere legislativo regionale di riordino delle funzioni rappresenterebbe, ad ammetterla, una semplice conseguenza "di fatto" delle norme impugnate (come riconosce la stessa Regione).

È inoltre una conseguenza meramente eventuale, come risulta anche dal fatto che la Regione Veneto ha dato attuazione alla legge n. 56 del 2014 con la legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19 (Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative provinciali), la quale ha confermato in capo alle province le funzioni non fondamentali ad essa attribuite (artt. 2 e 8).

Infine, non sussiste nemmeno la violazione del principio di leale collaborazione.

Se anche le norme impugnate impedissero, come lamenta la ricorrente, una «libera attribuzione di funzioni provinciali non fondamentali» da parte delle regioni, «concordata tra Stato e Regioni anche in sede di Accordo raggiunto nella Conferenza Unificata dell'11 settembre 2014», il principio in questione non ne risulterebbe violato, 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).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, 5 e 117 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso di cui al r.r. n. 36 del 2015;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 3, 117 e 119 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso di cui al r.r. n. 36 del 2015;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 418, 419 e 451, della legge n. 190 del 2014, promosse, in riferimento all'art. 119, primo, secondo e terzo comma, Cost., dalla Regione Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 418, 419 e 451, della legge n. 190 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 5 e 119, quarto comma, Cost., dalla Regione Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., dalla Regione Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 418, 419 e 451, della legge n. 190 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso di cui al r.r. n. 42 del 2015.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2016.

Paolo GROSSI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2016.

Sentenza: 21 giugno 2016 n. 210

Materia: Ambiente – paesaggio

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

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 3, comma 1; 4, comma 1; 8, comma 3; 11, comma 2; 15, commi 1 e 2; 17, commi 2 e 3; 23, commi 1 e 2, e 24, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6.

Esito: illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1; 4, comma 1; 8, comma 3; 11, comma 2; 15, commi 1 e 2; 17, commi 2 e 3; 23, commi 1 e 2; e 24, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1; 4, comma 1; 8, comma 3; 11, comma 2; 15, commi 1 e 2; 17, commi 2 e 3; 23, commi 1 e 2, e 24, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, recante “Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell’attività estrattiva), alla legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), alla legge regionale 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell’Agenzia regionale per la protezione dell’ambiente ligure), e alla legge regionale 2 dicembre 1982, n. 45 (Norme per l’applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione o di enti da essa individuati, delegati o subdelegati)”.

L’art. 3, comma 1, viene censurato in quanto, modificando l’art. 4 della l.r. 12/2012, sostituirebbe il previgente obbligo di coerenza del Piano regionale delle attività estrattive rispetto al Piano territoriale di coordinamento paesaggistico con un generico vincolo di raccordo, violando con ciò, attraverso il contrasto con l’art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, l’art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, che stabilisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di “*tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali*”.

Analoga lesione dell’art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., deriverebbe dall’art. 4, comma 1 impugnato, che, eliminando dal testo del comma 1, dell’art. 5, della l.r. 12/2012, le parole “*corredato dal rapporto ambientale redatto sulla base del rapporto preliminare ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e successive modificazioni ed integrazioni*” si porrebbe in contrasto con le previsioni degli articoli 11, comma 5, e 13, commi 1 e 3, del d.lgs. 152/2006.

Gli articoli 8, comma 3, 11, comma 2, 17, commi 2 e 3, e 24, commi 1 e 2, della l.r. Liguria 6/2015, vista l’assoluta indeterminatezza del concetto di “*margini di flessibilità*” da essi introdotto nella normativa regionale, risulterebbero, invece, in contrasto sia con i principi generali in tema di tipicità degli atti amministrativi, determinando la conseguente violazione dell’art. 97 Cost., sia, dato il contrasto con l’art. 146, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, con l’art. 117, comma secondo, lettera s), Costituzione. Anche gli articoli 15, commi 1 e 2, e 23, commi 1 e 2, della stessa legge regionali, modificando, rispettivamente, gli articoli 17 e 28 della l.r. 12/2012, invaderebbero, anch’essi la potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente sancita dall’art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., attraverso il contrasto con le norme statali

interposte dell'articolo 208 del decreto legislativo 152/2006 e del d.m. 5 febbraio 1998 e degli articoli 135, 143, 145, comma 5, e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Per la Corte costituzionale, tutte le questioni sono fondate.

La Corte ricostruisce il contesto giurisprudenziale e ricorda che fin dalla sentenza 407/2002 la stessa ha ritenuto che la tutela dell'ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una sorta di *"materia trasversale"*.

Ed è proprio alla luce di questa trasversalità della materia che sono presenti anche *"competenze diverse che ben possono essere regionali"*, con la conseguenza che allo Stato sarebbe riservato solo *"il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali"*.

La Corte, ha poi chiarito che alle Regioni non è consentito apportare deroghe *"in peius"* rispetto ai parametri di tutela dell'ambiente fissati dalla normativa statale e richiama la sentenza 330/2013, secondo cui *"la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la tutela dell'ambiente rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato e che, pertanto, le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato"*

La Corte ricorda che nel caso in esame, la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente si deve confrontare con la competenza regionale in materia di cave, senza che ciò, però, possa importare alcuna deroga rispetto a quanto già affermato dalla Corte in ordine ai principi che governano la tutela dell'ambiente.

Per la Corte, non è in discussione il fatto che la potestà legislativa residuale spettante alla Regione resistente in materia di cave (ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.) trovi un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato, ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, in quanto entità organica che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto.

In tale contesto, alla Regione è consentito soltanto di incrementare eventualmente i livelli della tutela ambientale. Alla luce di quanto premesso, la Corte, ricorda che il comma 1, dell'art. 3, della l.r. Liguria 6/2015, modifica l'art. 4 della legge reg. Liguria n. 12 del 2012, sostituendo il previgente obbligo di coerenza del Piano regionale delle attività estrattive al Piano territoriale di coordinamento paesistico con un vincolo di mero raccordo tra i due atti.

Per la Corte ciò comporta una significativa alterazione del principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico, sancito dall'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

La Corte ricorda che non può ritenersi ammissibile che una disposizione di legge regionale limiti o alteri, in qualsivoglia forma, il principio di gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali che va considerato, come già affermato nella sentenza 182/2006, quale *"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"*.

Questi principi, ora ribaditi, erano stati affermati dalle sentenze 211/2013, 197/2014 e 64/2015. Viene pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 3 della l.r. Liguria 6/2015, in quanto contrastante con l'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost. per violazione dell'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Analogo contrasto con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale, riguarda il comma 1 dell'art. 4 della stessa legge regionale, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Costituzione.

Le censure relative agli articoli 8, comma 3, 11, comma 2, 17, commi 2 e 3, e 24, commi 1 e 2, della l.r. Liguria 6/2015 sono esaminate congiuntamente, in quanto aventi ad oggetto

l'introduzione della previsione di "margini di flessibilità" della autorizzazione paesaggistica per l'esecuzione e l'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva.

La Corte rileva che l'espressione "margini di flessibilità", a cui fanno riferimento le disposizioni regionali impugnate, non risulta contemplata dalla normativa statale.

Di tale nozione non si fa, infatti, menzione in alcuna delle norme del codice dei beni culturali e del paesaggio, né questa risulta contenuta da altra disposizione statale in materia e pertanto, gli articoli 8, comma 3, 11, comma 2, 17, commi 2 e 3, e 24, commi 1 e 2, della l.r. Liguria 6/2015 devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi per violazione, dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Costituzione, dato il contrasto con l'art. 146, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Resta assorbita la censura relativa alla dedotta violazione dell'art. 97 Costituzione.

I commi 1 e 2 dell'art. 15 della l.r. 6/2015 consentono di effettuare, negli impianti a servizio dell'attività di cava, il recupero e la lavorazione di materiali di provenienza esterna, sia estratti da altre cave, che derivanti da demolizioni, restauri o sbancamenti (comma 1), previa la semplice presentazione allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), secondo le modalità stabilite all'uopo dalla Giunta regionale (comma 2).

Alla luce della normativa statale vigente in materia, il riempimento delle cave mediante rifiuti da estrazione risulta consentito utilizzando la procedura semplificata prevista dagli articoli 214 e 216 del d.lgs. 152/2006 e dal decreto ministeriale 5 febbraio 1998 e successive modifiche ed integrazioni, mentre, ove si tratti di rifiuti diversi da quelli di estrazione, la disciplina applicabile risulta essere quella posta dall'art. 208 del medesimo d.lgs. 152/2006.

La Corte riafferma con certezza che la regolamentazione della materia spetti, in via esclusiva, alla Stato e non sia, in alcun modo, consentito alle Regioni di introdurre norme che derogino, in senso peggiorativo, rispetto alla disciplina statale.

La norma regionale impugnata è lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione, per violazione delle norme interposte richiamate e, pertanto, è dichiarata l'illegittimità costituzionale.

Infine, i commi 1 e 2 dell'art. 23 della l.r. Liguria 6/2015 modificano l'art. 28 della legge reg. n. 12 del 2012, relativo alla disciplina transitoria anteriore all'entrata in vigore del Piano regionale dell'attività di cava.

Il comma 1 dell'art. 23 stabilisce, in particolare che: *"Le modifiche a tale Piano non comportanti variante al Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico (PTCP) o modifica alla tipologia di cava sono approvate dalla Giunta regionale previo parere dei comuni, della Città metropolitana e delle province territorialmente interessate, da rendersi entro trenta giorni dalla richiesta. Le modifiche al Piano necessarie ai fini della correzione di meri errori materiali sono approvate dal dirigente della struttura regionale competente in materia di attività estrattive"*.

La norma, non prevedendo alcuna partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti da essa disciplinati, si pone, in aperto contrasto con la previsione dell'art. 145, comma 5, del codice dei beni culturali e del paesaggio, che stabilisce, invece, che: *"La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo"*.

La Corte ricorda in proposito le sentenze 211/2013, 197/2014 e 64/2015.

Quanto, poi, alla previsione contenuta nel comma 2 dell'art. 23, che consente alla Regione di rilasciare autorizzazioni aventi ad oggetto un incremento sino al 25 per cento della superficie dell'areale di cava e/o la modifica della tipologia normativa, sulla base della presunzione, ex lege, che tali incrementi non comportano mai variazioni al PTCP, deve essere, preliminarmente, evidenziato che la prevista irrilevanza di detto incremento, per quanto concerne le zone soggette a vincolo paesaggistico sulla base di previsione di legge o di specifico provvedimento, non può, in alcun modo e in nessun caso, discendere da una disposizione di legge regionale, dovendo invece, costituire oggetto di specifico accordo tra la Regione e il Ministero dei beni e delle attività culturali, secondo quanto previsto, in materia, dagli articoli 135, 143 e 156 del codice dei beni culturali e del

paesaggio, che sanciscono il principio inderogabile della pianificazione congiunta e che risultano, nel caso, palesemente violati.

Né la circostanza che in Liguria sia in vigore il Piano territoriale di coordinamento paesistico, adottato con delibera del Consiglio regionale 25 febbraio 1990, n. 6, e non il piano paesaggistico previsto dal codice dei beni culturali e del paesaggio, vale a giustificare la detta violazione.

Ciò, in quanto la disciplina regionale, anche se di dettaglio o meramente transitoria, non può derogare in senso peggiorativo rispetto alla disciplina statale in materia e deve garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente. Viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'articolo 23, della l.r. Liguria 6/2015 per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.

Ambiente - Modifiche alle leggi regionali liguri nn. 12 del 2012, 18 del 1999, 20 del 2006 e 45 del 1982 - Piano Territoriale Regionale delle attività estrattive e di ricerca (regime autorizzatorio, margini di flessibilità, vigilanza e sanzioni). - Legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva), alla legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), alla legge regionale 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure), e alla legge regionale 2 dicembre 1982, n. 45 (Norme per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione o di enti da essa individuati, delegati o subdelegati)», artt. 3, comma 1; 4, comma 1; 8, comma 3; 11, comma 2; 15, commi 1 e 2; 17, commi 2 e 3; 23, commi 1 e 2; e 24, commi 1 e 2. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.38 del 21-9-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1; 4, comma 1; 8, comma 3; 11, comma 2; 15, commi 1 e 2; 17, commi 2 e 3; 23, commi 1 e 2; 24, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva), alla legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), alla legge regionale 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure) e alla legge regionale 2 dicembre 1982, n. 45 (Norme per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione o di enti da essa individuati, delegati o subdelegati)», proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-6 maggio 2015, depositato in cancelleria il 12 maggio 2015 ed iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2016 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Barbara Baroli per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1; 4, comma 1; 8, comma 3; 11, comma 2; 15, commi 1 e 2; 17, commi 2 e 3; 23, commi 1 e 2, e 24, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell’attività estrattiva), alla legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), alla legge regionale 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell’Agenzia regionale per la protezione dell’ambiente ligure), e alla legge regionale 2 dicembre 1982, n. 45 (Norme per l’applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione o di enti da essa individuati, delegati o subdelegati)».

In particolare, l’art. 3, comma 1, viene censurato in quanto, modificando l’art. 4 della legge reg. n. 12 del 2012, sostituirebbe il previgente obbligo di coerenza del Piano regionale delle attività estrattive rispetto al Piano territoriale di coordinamento paesaggistico con un generico vincolo di raccordo, violando con ciò, attraverso il contrasto con l’art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, l’art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, che stabilisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali». Analoga lesione dell’art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., deriverebbe dall’impugnato art. 4, comma 1 che, eliminando dal testo del comma 1 dell’art. 5 della legge reg. n. 12 del 2012, le parole «corredato dal rapporto ambientale redatto sulla base del rapporto preliminare ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e successive modificazioni ed integrazioni» si porrebbe in contrasto con le previsioni degli artt. 11, comma 5, e 13, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Gli artt. 8, comma 3, 11, comma 2, 17, commi 2 e 3, e 24, commi 1 e 2, della legge della reg. Liguria n. 6 del 2015, a cagione dell’assoluta indeterminatezza del concetto di «margini di flessibilità» da essi introdotto nella normativa regionale, risulterebbero, invece, in contrasto sia con i principi generali in tema di tipicità degli atti amministrativi, determinando la conseguente violazione dell’art. 97 Cost., sia, dato il contrasto con l’art. 146, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, con l’art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.

Infine, i censurati artt. 15, commi 1 e 2, e 23, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, modificando, rispettivamente, gli articoli 17 e 28 della legge reg. n. 12 del 2012, invaderebbero, anch’essi la potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente sancita dall’art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., attraverso il contrasto con le norme statali interposte dell’articolo 208 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e del d.m. 5 febbraio 1998 e degli artt. 135, 143, 145, comma 5, e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

2.– Le questioni proposte sono tutte fondate.

3.– Preliminarmente, va evidenziato che questa Corte, già nella sentenza n. 407 del 2002, ha ritenuto che la tutela dell’ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una sorta di «materia trasversale».

Proprio la trasversalità della materia implica l’esistenza di «competenze diverse che ben possono essere regionali», con la conseguenza che allo Stato sarebbe riservato solo «il potere di fissare standards di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (sentenza n. 407 del 2002).

Successivamente, peraltro, questa Corte ha chiarito che alle Regioni non è consentito apportare deroghe in peius rispetto ai parametri di tutela dell’ambiente fissati dalla normativa statale (ex plurimis sentenza n. 300 del 2013, secondo cui «la giurisprudenza costituzionale è costante nell’affermare che la “tutela dell’ambiente” rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato e che, pertanto, le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo

ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato»).

Nel caso in esame, va rilevato 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 da questa Corte in ordine ai principi che governano la tutela dell'ambiente (ex plurimis sentenze n. 199 del 2014 e n. 246 del 2013, secondo cui non è «affatto in discussione che la potestà legislativa residuale spettante alla Regione resistente in materia di cave (ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.) trovi un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato, ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, in quanto entità organica che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto; e che, pertanto, ad essa Regione sia consentito, in tale assetto di attribuzioni, soltanto di incrementare eventualmente i livelli della tutela ambientale»).

4.1.– Ciò premesso, e venendo alle specifiche questioni, il comma 1 dell'art. 3 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, modifica l'art. 4 della legge reg. Liguria n. 12 del 2012, sostituendo il previgente obbligo di coerenza del Piano regionale delle attività estrattive al Piano territoriale di coordinamento paesistico con un vincolo di mero raccordo tra i due atti; ciò comporta una significativa alterazione del principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico, sancito dall'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

La circostanza che all'autorità procedente sia, comunque, imposto di avviare, contestualmente al processo di formazione del piano, la procedura di valutazione ambientale strategica (VAS), nel corso della quale vengono esaminati e valutati i possibili impatti significativi sull'ambiente e sul paesaggio derivanti dall'attuazione del Piano, non priva, infatti, di rilievo o rende meno significativa la dedotta violazione.

Ciò, in quanto non può ritenersi ammissibile che una disposizione di legge regionale limiti o alteri, in qualsivoglia forma, il principio di gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali che va considerato, come già affermato nella sentenza n. 182 del 2006, «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»; principio ribadito nelle recenti sentenze di questa Corte n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013.

Alla luce di tali considerazioni, deve, quindi, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 3 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, in quanto contrastante con l'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost. per violazione dell'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

4.2.– Il comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 nel modificare il comma 1 dell'art. 5 della legge reg. n. 12 del 2012, sopprime il riferimento alla necessità che il progetto di Piano regionale delle attività estrattive adottato dalla Giunta regionale debba essere corredato dal rapporto ambientale, come, invece, imposto dal comma 5 dell'art. 11 e dai commi 1 e 3 dell'art. 13 del d.lgs. n. 152 del 2006.

In particolare, l'esclusione del rapporto ambientale dalla fase di adozione del progetto di Piano, integra una inequivoca violazione della prescrizione contenuta nella seconda parte del comma 3 dell'art. 13 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Né, la circostanza che il sub-procedimento di VAS sia, comunque, previsto dalla normativa regionale in relazione a tutte le altre fasi del Piano, rende priva di rilievo la violazione, in quanto il comma 3 dell'art. 13 del d.lgs. n. 152 del 2006 impone, esplicitamente, la presenza del rapporto ambientale nella fase di approvazione del Piano.

Conseguentemente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.

4.3.– Le censure relative agli artt. 8, comma 3, 11, comma 2, 17, commi 2 e 3, e 24, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 vanno esaminate congiuntamente, in quanto aventi ad oggetto l'introduzione della previsione di «margini di flessibilità» della autorizzazione paesaggistica per l'esecuzione e l'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva.

In proposito, occorre, innanzitutto, rilevare che l'espressione «margini di flessibilità», a cui fanno riferimento le disposizioni regionali impugnate, non risulta contemplata dalla normativa statale. Di tale nozione non si fa, infatti, menzione in alcuna delle norme del codice dei beni culturali e del paesaggio, né questa risulta contenuta da altra disposizione statale in materia.

Inoltre, va rilevato che il rapporto di necessaria presupposizione, stabilito dall'art. 146, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, tra l'autorizzazione paesistica e l'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva, impone che quest'ultima non possa avere dei contenuti, come i detti «margini di flessibilità», che non risultino già previsti e disciplinati nell'autorizzazione paesistica, non essendo consentito al legislatore regionale di introdurre, ex novo, categorie concettuali ed istituti idonei, per la loro indeterminatezza, a cagionare l'elusione dei precetti statali.

La circostanza, poi, che la medesima espressione compaia anche in altra disposizione regionale, non impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, per la precisione l'art. 6, comma 1, lettera h), della legge regionale 6 giugno 2014, n.13 (Testo unico della normativa regionale in materia di paesaggio), non preclude l'esame della questione e non rileva nel presente contesto decisorio.

Pertanto, gli artt. 8, comma 3, 11, comma 2, 17, commi 2 e 3, e 24, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi per violazione, dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., dato il contrasto con l'art. 146, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio. Resta assorbita la censura relativa alla dedotta violazione dell'art. 97 Cost.

4.4.– I commi 1 e 2 dell'art. 15 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 (a modifica dell'art. 17 della legge reg. n. 12 del 2012), consentono di effettuare, negli impianti a servizio dell'attività di cava, il recupero e la lavorazione di materiali di provenienza esterna, sia estratti da altre cave, che derivanti da demolizioni, restauri o sbancamenti (comma 1), previa la semplice presentazione allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), secondo le modalità stabilite all'uopo dalla Giunta regionale (comma 2).

Alla luce della normativa statale vigente in materia, il riempimento delle cave mediante rifiuti da estrazione risulta consentito utilizzando la procedura semplificata prevista dagli artt. 214 e 216 del d.lgs. n. 152 del 2006 e dal d.m. 5 febbraio 1998 e successive modifiche ed integrazioni, mentre, ove si tratti di rifiuti diversi da quelli di estrazione, la disciplina applicabile risulta essere quella posta dall'art. 208 del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006.

E' indubbio che la regolamentazione della materia spetti, in via esclusiva, allo Stato e non sia, in alcun modo, consentito alle Regioni di introdurre norme che derogano, in senso peggiorativo, rispetto alla disciplina statale; in particolare, come nel caso in questione, permettendo di effettuare negli impianti a servizio dell'attività di cava il recupero e la lavorazione di materiali di provenienza esterna, senza richiamare, in modo analitico, le condizioni poste in materia dalla disciplina statale.

A tali fini, la clausola di salvaguardia contenuta nel novellato comma 1 dell'art. 17 della legge reg. n. 12 del 2012, secondo cui l'attività in esame deve essere svolta nel rispetto di quanto previsto dalla normativa statale e regionale in materia ambientale e di rifiuti delle industrie estrattive e l'attività prevalente dell'azienda deve continuare ad essere rappresentata dalla conduzione del polo estrattivo, risulta del tutto generica, e, quindi, non idonea a specificare, in

conformità alle previsioni della legge statale, né le condizioni di svolgimento dell'attività di recupero e di lavorazione dei materiali di provenienza esterna alla cava, né l'esatta portata della nozione di «attività prevalente dell'azienda», né, infine, se la detta attività di recupero debba essere svolta in un vero e proprio impianto di recupero dei rifiuti, localizzato all'interno della cava, ovvero se il materiale, così trattato, possa essere anche utilizzato all'interno della cava stessa.

Inoltre, con riferimento alla disposizione impugnata di cui al comma 2 dell'art. 15 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, relativo alla possibilità di avviare le dette attività di recupero subordinandole a semplice SCIA, la norma regionale non stabilisce che questa debba essere successiva e condizionata al rilascio delle autorizzazioni ambientali, determinando con ciò una evidente violazione dei precetti statali.

Deve, quindi, ritenersi che la norma regionale impugnata sia lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per violazione delle norme interposte richiamate e, pertanto, ne debba essere dichiarata l'illegittimità costituzionale.

4.5.– I commi 1 e 2 dell'art. 23 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 modificano l'art. 28 della legge reg. n. 12 del 2012, relativo alla disciplina transitoria anteriore all'entrata in vigore del Piano regionale dell'attività di cava.

Il comma 1 dell'art. 23 stabilisce, in particolare che: «Le modifiche a tale Piano non comportanti variante al Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico (PTCP) o modifica alla tipologia di cava sono approvate dalla Giunta regionale previo parere dei comuni, della Città metropolitana e delle province territorialmente interessati, da rendersi entro trenta giorni dalla richiesta.

Le modifiche al Piano necessarie ai fini della correzione di meri errori materiali sono approvate dal dirigente della struttura regionale competente in materia di attività estrattive».

La norma, non prevedendo alcuna partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti da essa disciplinati, si pone, in aperto contrasto con la previsione dell'art. 145, comma 5, del codice dei beni culturali e del paesaggio, che stabilisce, invece, che: «La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo» (in questo senso le sentenze n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013).

Quanto, poi, alla previsione contenuta nel comma 2 dell'art. 23, che consente alla Regione di rilasciare autorizzazioni aventi ad oggetto un incremento sino al 25 per cento della superficie dell'areale di cava e/o la modifica della tipologia normativa, sulla base della presunzione ex lege che tali incrementi non comportano mai variazioni al PTCP, deve essere, preliminarmente, evidenziato che la prevista irrilevanza di detto incremento, per quanto concerne le zone soggette a vincolo paesaggistico sulla base di previsione di legge o di specifico provvedimento, non può, in alcun modo e in nessun caso, discendere da una disposizione di legge regionale, dovendo invece, costituire oggetto di specifico accordo tra la Regione e il Ministero dei beni e delle attività culturali, secondo quanto previsto, in materia, dagli artt. 135, 143 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, che sanciscono il principio inderogabile della pianificazione congiunta e che risultano, nel caso, palesemente violati.

Né la circostanza che in Liguria sia in vigore il Piano territoriale di coordinamento paesistico, adottato con delibera del Consiglio regionale 25 febbraio 1990, n. 6, e non il piano paesaggistico previsto dal codice dei beni culturali e del paesaggio, vale a giustificare la detta violazione.

Ciò, in quanto la disciplina regionale, anche se di dettaglio o meramente transitoria, non può derogare in senso peggiorativo rispetto alla disciplina statale in materia e deve garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente (così le già citate sentenze n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013).

Né, d'altronde, il generico richiamo, contenuto nella disposizione impugnata, alla «procedura di cui all'articolo 11», risulta, per ciò solo, in grado di garantire il rispetto del principio inderogabile della pianificazione congiunta, in quanto la norma, stabilendo che «tali autorizzazioni

non comportano variante al Piano approvato ai sensi della l.r. 12/1979 e successive modificazioni e integrazioni, né al PTCP», introduce una previsione che, per la sua generalità, è, evidentemente, incompatibile, con le previsioni degli artt. 135, 143 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio e con il principio, da esse posto, della pianificazione congiunta.

Ne deriva che va dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dei commi 1 e 2 dell'art. 23 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1; 4, comma 1; 8, comma 3; 11, comma 2; 15, commi 1 e 2; 17, commi 2 e 3; 23, commi 1 e 2; e 24, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva), alla legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), alla legge regionale 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure), e alla legge regionale 2 dicembre 1982, n. 45 (Norme per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione o di enti da essa individuati, delegati o subdelegati)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2016.

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

Depositata in Cancelleria il 16 settembre 2016.

Sentenza: 14 giugno 2016, n. 211

Materia: trasporti

Parametri invocati: Cost. art.117, quarto comma, e 119, 5 e 120

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Campania

Oggetto: art. 1, comma 224, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 224, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), nella parte in cui prevede che le modalità di attuazione dei commi da 223 a 227 e la ripartizione delle risorse su base regionale siano stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adottato "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 stessa.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Regione Campania ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 224, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), sostenendone la non conformità al dettato costituzionale per due ordini di ragioni:

a) innanzitutto perché la disposizione si pone in evidente contrasto con gli articoli 117, quarto comma, e con l'art. 119 Cost. in quanto interviene, finanziandola, in materia di competenza regionale, quale è il trasporto pubblico locale, attraverso un intervento finalizzato, non riconducibile alle tipologie di intervento ammissibili ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., non essendo individuato alcun particolare ente destinatario;

b) in secondo luogo perché la disposizione viola gli artt. 5 e 120 Cost. sotto il profilo della inadeguatezza delle procedure concertative che coinvolgono la Regione, in quanto per l'adozione del decreto ministeriale contemplato per la ripartizione delle risorse su base regionale non si prevede l'intesa con la Conferenza unificata, strumento che meglio corrisponderebbe alle più intense modalità di leale collaborazione richieste dal costante orientamento giurisprudenziale della Corte.

La Corte dichiara la questione parzialmente fondata.

La norma censurata dispone che: "Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabilite le modalità di attuazione dei commi da 223 a 227 e la ripartizione delle risorse su base regionale secondo i seguenti criteri:

a) migliore rapporto tra posto/km prodotti e passeggeri trasportati;

b) condizioni di vetustà nonché classe di inquinamento degli attuali parchi veicolari;

c) entità del cofinanziamento regionale e locale;

d) posti/km prodotti”

Tale norma si inserisce nell'intervento disposto dal precedente comma 223, che a sua volta si colloca e opera in un complesso quadro normativo.

Il comma 223 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 dispone difatti che: “Le risorse di cui all'articolo 1, comma 83, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, finalizzate a favorire il rinnovo dei parchi automobilistici destinati ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale, sono destinate all'acquisto di materiale rotabile su gomma secondo le modalità di cui ai commi 224, 226 e 227”.

Il predetto comma 223, cui le disposizioni del comma 224 concorrono a dare attuazione, modifica dunque la destinazione delle risorse previste dal richiamato art. 1, comma 83, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), per orientarle specificamente all'acquisto di materiale rotabile su gomma.

Tale ultima disposizione, a sua volta, incrementava, per le finalità contemplate, la dotazione finanziaria del fondo già istituito dall'art. 1, comma 1031, della legge 296/2006 presso il Ministero dei trasporti, per gli investimenti destinati all'acquisto di veicoli adibiti a trasporto pubblico locale “al fine di realizzare una migliore correlazione tra lo sviluppo economico, l'assetto territoriale e l'organizzazione dei trasporti e favorire il riequilibrio modale degli spostamenti quotidiani in favore del trasporto pubblico locale attraverso il miglioramento dei servizi offerti”.

Il successivo comma 1032 disponeva, poi, che al riparto tra le regioni delle risorse si provvedeva con decreto del Ministero dei trasporti di intesa con la Conferenza permanente.

Il quadro normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata è stato modificato dopo la proposizione del ricorso, tuttavia, a seguito di una complessa ricostruzione del susseguirsi di norme in materia, la Corte conclude che il comma 224, il quale detta modalità di attuazione del comma 223, conserva la sua applicabilità per le annualità fino al 2016.

La norma censurata, dunque, prevede il riparto tra le Regioni di risorse finanziarie che l'art. 1, comma 83, della legge n. 147 del 2013 finalizzava a favorire il rinnovo dei parchi automobilistici e ferroviari destinati ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale, destinandole all'acquisto di materiale rotabile su gomma e di materiale rotabile ferroviario nonché di vaporette e ferry-boat; risorse che, a sua volta, il comma 223 della medesima legge n. 190 del 2014 destina specificamente all'acquisto di materiale rotabile su gomma.

L'intervento incide in materia di competenza regionale residuale, quale è il trasporto pubblico locale, in termini di concorso non alle spese di funzionamento, ma alle spese di investimento per il rinnovo del parco rotabile ad esso adibito.

I criteri di ripartizione delle risorse tra le Regioni, stabiliti dal comma 224, sono ispirati dalla finalità di migliorare contestualmente sia l'efficienza, l'economicità e produttività del servizio pubblico locale (criteri di cui alle lettere a e d), sia le condizioni di sicurezza, in relazione al criterio della vetustà, sia quelle ambientali, in funzione del criterio della classe di inquinamento degli attuali parchi veicolari (criteri di cui alla lettera b).

Tra i criteri il comma 224 contempla peraltro espressamente alla lettera c) “l'entità del cofinanziamento regionale locale”.

La Corte richiama la propria giurisprudenza, in particolare la sentenza 273/2013, nella quale ha avuto modo di affermare che il trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., ed ha tuttavia rilevato che, attesa la perdurante parziale attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e 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), “il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard, funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione, non consente, a tutt'oggi, l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost.”.

Nell'escludere che il Fondo esaminato fosse riconducibile alle previsioni dell'art. 119, quarto comma, Cost. non avendone le caratteristiche, attesa la generalità dei destinatari delle risorse nonché le finalità perseguite la Corte ha tuttavia affermato che nel rilevato contesto di incompiuta attuazione dell'art. 119 Cost., l'intervento dello Stato, volto a finanziare il trasporto pubblico locale, è ammissibile nel caso in cui risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa.

Relativamente poi al principio di leale collaborazione, la Corte ha fatto presente di aver dichiarato costituzionalmente illegittime norme che disciplinavano i criteri e le modalità ai fini del riparto o riduzione di fondi o trasferimenti destinati ad enti territoriali nella misura in cui non prevedevano "a monte" lo strumento dell'intesa con la Conferenza, non solo nel caso di intreccio di materie, ma anche in caso di potestà legislativa regionale residuale, affermando costantemente la necessità dell'intesa.

Le argomentazioni dei precedenti della Corte sono dalla stessa assunti a parametro anche ai fini dell'esame della questione di legittimità costituzionale in oggetto.

L'intervento di finanziamento previsto dall'art. 1, comma 224, della legge n. 190 del 2014 attiene a materia sicuramente rientrante nell'ambito delle competenze regionali residuali, qual è quella del trasporto pubblico locale.

Il finanziamento previsto dalla norma censurata ha portata e carattere generale, avendo la finalità, implicita, di contribuire ad assicurare le esigenze di convergenza e omogeneità negli "standard" del materiale rotabile su gomma a livello regionale locale, funzionali alla fruizione del servizio in termini di migliore efficienza, economicità, sicurezza e rispetto dell'ambiente, tendenzialmente unitari a livello nazionale.

L'intervento di finanziamento in oggetto si configura, pertanto, come un apporto dello Stato volto a migliorare sul territorio nazionale e in una prospettiva di convergenza, gli "standard" anzidetti, tra i quali la sicurezza dei mezzi adibiti al servizio assume carattere di particolare rilievo.

In tale ambito e ai predetti fini l'impianto costituzionale relativo alla competenza residuale delle Regioni in materia di trasporto pubblico locale e di interventi statali di finanziamento in tale settore deve conciliarsi con l'esigenza di assicurare la massima continuità, adeguatezza e grado di omogeneità del servizio di trasporto pubblico locale sull'intero territorio nazionale.

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, siano gli interventi a carattere generale, siano invece mirati a finalità specifiche.

Proprio perché tale finanziamento interessa materia comunque di competenza residuale regionale quale è il trasporto pubblico locale, occorre assicurare il più ampio coinvolgimento decisionale del sistema regionale in ordine al riparto delle risorse finanziarie in oggetto; coinvolgimento che si realizza attraverso lo strumento della "previa intesa" con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

La evidenziata forma di coinvolgimento "forte" risulta nella fattispecie, non solo ragionevole ma anzi necessaria in quanto tra i criteri di distribuzione delle risorse vi è l'entità del cofinanziamento regionale e locale.

La circostanza che la disposizione in esame indichi precisi criteri per la ripartizione delle risorse finanziarie non costituisce fattore idoneo ad attenuare la predetta esigenza di coinvolgimento maggiormente incisivo delle Regioni, ovvero a giustificare la modalità censurata di livello "debole" di coinvolgimento.

Difatti, non essendo prevista la specifica percentuale di incidenza di ciascun criterio in sede di riparto, il concreto peso assegnato ad ognuno dei criteri stessi ai fini della ripartizione delle risorse finisce per essere sostanzialmente rimesso alla discrezionalità dello Stato.

Occorre infine evidenziare che dall'illustrazione del quadro normativo concernente il susseguirsi degli interventi in materia di finanziamento statale del trasporto pubblico locale, compresi quelli per l'acquisto di materiale, emerge l'indirizzo legislativo che prevede, in coerenza con la giurisprudenza della Corte in materia, il ricorso alla "intesa" con la Conferenza come strumento di coinvolgimento decisionale del sistema regionale.

La Corte, attesa la rilevata insufficienza del previsto meccanismo di coinvolgimento decisionale delle Regioni, dichiara la disposizione illegittima, limitatamente alla previsione secondo cui il contemplato decreto ministeriale è adottato “sentita” la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anziché sulla base di una “intesa” con la Conferenza medesima.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanziamento per il rinnovo dei parchi automobilistici destinati ai servizi di trasporto pubblico locale - Modalità di attuazione e ripartizione delle risorse su base regionale - Procedure concertative. - Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, comma 224. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.38 del 21-9-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 224, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 27 febbraio 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 14 giugno 2016 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l’avvocato Marcello Colavecchio per la Regione Campania e l’avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Campania con il ricorso in epigrafe ha proposto, tra l’altro, questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 224, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), sostenendone la non conformità al dettato costituzionale per due ordini di ragioni: a) innanzitutto perché la disposizione si pone «in evidente contrasto con gli articoli 117, quarto comma, e con l’art. 119 Cost.» in quanto interviene, finanziandola, in materia di competenza regionale, quale è il trasporto pubblico locale, attraverso un intervento finalizzato, non riconducibile alle tipologie di intervento ammissibili ai sensi dell’art. 119, quinto comma, Cost., non essendo individuato alcun particolare ente destinatario (a sostegno sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 222 del 2005, n. 423 e n. 16 del 2004); b) in secondo luogo perché, in ogni caso, la disposizione viola gli artt. 5 e 120 Cost. «sotto il profilo della inadeguatezza delle procedure concertative che coinvolgono la Regione», in quanto per l’adozione del decreto ministeriale contemplato per la ripartizione delle risorse su base regionale non si prevede l’intesa con la Conferenza unificata, strumento che «meglio corrisponderebbe alle più intense modalità di leale collaborazione richieste dal costante orientamento giurisprudenziale» di questa Corte (è richiamata la sentenza n. 222 del 2005).

2.– A tali censure l’Avvocatura dello Stato, per il Presidente del Consiglio dei ministri, oppone, in sintesi, che l’intervento di finanziamento statale disposto dalla norma, finalizzato al rinnovo del parco veicolare su gomma per i servizi di trasporto pubblico locale, «è giustificato da ragioni che

riguardano la sicurezza della circolazione dei mezzi stessi; e la materia della sicurezza è riservata, come noto, alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione», laddove l'intervento finanziario in oggetto è da intendersi quale «aiuto offerto alle Regioni perché possano svolgere la loro azione, certamente nell'ambito delle competenze ad esse attribuite in materia di trasporto pubblico locale, tuttavia nei limiti del rispetto delle esigenze di sicurezza sulla quale necessariamente deve vigilare lo Stato, anche contribuendo con risorse proprie alla realizzazione di tale finalità».

3.– Riservate a separate pronunce le decisioni sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte con il ricorso in epigrafe, la presente questione è parzialmente fondata nei termini di seguito esposti.

La norma censurata dispone che: «Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabilite le modalità di attuazione dei commi da 223 a 227 e la ripartizione delle risorse su base regionale secondo i seguenti criteri:

- a) migliore rapporto tra posto/km prodotti e passeggeri trasportati;
- b) condizioni di vetustà nonché classe di inquinamento degli attuali parchi veicolari;
- c) entità del cofinanziamento regionale e locale;
- d) posti/km prodotti».

Innanzitutto è necessario evidenziare che la norma medesima si inserisce nell'intervento disposto dal precedente comma 223, che a sua volta si colloca e opera in un complesso quadro normativo.

Il comma 223 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 dispone difatti che: «Le risorse di cui all'articolo 1, comma 83, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, finalizzate a favorire il rinnovo dei parchi automobilistici destinati ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale, sono destinate all'acquisto di materiale rotabile su gomma secondo le modalità di cui ai commi 224, 226 e 227».

Il predetto comma 223, cui le disposizioni del comma 224 concorrono a dare attuazione, modifica dunque la destinazione delle risorse previste dal richiamato art. 1, comma 83, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), per orientarle specificamente all'acquisto di materiale rotabile su gomma.

Tale ultima disposizione, a sua volta, incrementava, per le finalità contemplate, la dotazione finanziaria del fondo già istituito dall'art. 1, comma 1031, della legge n. 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), presso il Ministero dei trasporti, per gli investimenti destinati all'acquisto di veicoli adibiti a trasporto pubblico locale «al fine di realizzare una migliore correlazione tra lo sviluppo economico, l'assetto territoriale e l'organizzazione dei trasporti e favorire il riequilibrio modale degli spostamenti quotidiani in favore del trasporto pubblico locale attraverso il miglioramento dei servizi offerti».

Il successivo comma 1032 disponeva, poi, che al riparto tra le regioni delle risorse si provvedeva con decreto del Ministero dei trasporti di intesa con la Conferenza permanente.

3.1.– Il quadro normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata è stato modificato dopo la proposizione del presente ricorso.

Difatti la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016), con l'art. 1, comma 866, ha istituito

presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per il concorso dello Stato al raggiungimento degli «standard» europei del parco mezzi destinato al trasporto pubblico locale e regionale, e in particolare per l'accessibilità per persone a mobilità ridotta, un Fondo finalizzato all'acquisto diretto, ovvero per il tramite di società specializzate, nonché alla riqualificazione elettrica o a noleggio dei mezzi adibiti a trasporto pubblico locale e regionale; ed ha stabilito che al predetto Fondo confluiscono, «previa intesa con le regioni», le risorse disponibili di cui all'art. 1, comma 83, della legge n. 147 del 2013 e successivi rifinanziamenti (articolo questo ultimo, si ricorda, alle cui risorse e finalità si richiama l'art. 1, comma 223, della legge n. 190 del 2014 e, conseguentemente, lo stesso comma 224, oggetto della questione di legittimità costituzionale, in quanto ne prevede le modalità di attuazione e la ripartizione delle risorse su base regionale).

Il giorno stesso della pubblicazione della legge n. 208 del 2015 è, peraltro, intervenuta la disposizione dell'art. 7, comma 11-quater, del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), poi convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 2016, n. 21, che ha differito al 1° gennaio 2017 l'applicazione della disposizione, appena citata, di cui all'art. 1, comma 866, stabilendo che conseguentemente nel Fondo ivi previsto «confluiscono le risorse di cui all'articolo 1, comma 83, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per le annualità 2017, 2018 e 2019».

Per le risorse relative agli anni 2015 e 2016 la norma ha disposto che si continuano ad applicare le modalità e le procedure di cui allo stesso art. 1, comma 83, della legge n. 147 del 2013 e soprattutto di cui all'art. 1, comma 223, della legge n. 190 del 2014. Conseguentemente, il comma 224, che detta le modalità di attuazione del predetto comma 223, conserva la sua applicabilità per le annualità fino al 2016.

4.- La norma censurata, come si è detto, prevede il riparto tra le Regioni di risorse finanziarie che l'art. 1, comma 83, della legge n. 147 del 2013 finalizzava a favorire il rinnovo dei parchi automobilistici e ferroviari destinati ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale, destinandole all'acquisto di materiale rotabile su gomma e di materiale rotabile ferroviario nonché di vaporette e ferry-boat; risorse che, a sua volta, il comma 223 della medesima legge n. 190 del 2014 destina specificamente all'acquisto di materiale rotabile su gomma.

L'intervento incide in materia di competenza regionale residuale, quale è il trasporto pubblico locale, in termini di concorso non alle spese di funzionamento, ma alle spese di investimento per il rinnovo del parco rotabile ad esso adibito.

I criteri di ripartizione delle risorse tra le Regioni, stabiliti dal comma 224, sono ispirati dalla finalità di migliorare contestualmente sia l'efficienza, l'economicità e produttività del servizio pubblico locale (criteri di cui alle lettere a e d), sia le condizioni di sicurezza, in relazione al criterio della vetustà, sia quelle ambientali, in funzione del criterio della classe di inquinamento degli attuali parchi veicolari (criteri di cui alla lettera b).

Tra i criteri il comma 224 contempla peraltro espressamente (lettera c) «l'entità del cofinanziamento regionale locale».

L'intervento prevede, dunque, risorse aggiuntive rispetto alla ordinaria capacità finanziaria regionale locale finalizzate a un intervento specifico e vincolato ma a carattere generale non essendo destinato solo a determinati ambiti territoriali.

4.1.- Questa Corte, in particolare nella sentenza n. 273 del 2013, ha avuto modo di affermare che il trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Nel contempo, ha tuttavia rilevato che, attesa la perdurante parziale attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e 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), «il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard, funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio e il sistema di

perequazione, non consente, a tutt'oggi, l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost.».

Ciò posto, questa Corte, sempre nella citata sentenza n. 273 del 2013, nell'escludere che il Fondo esaminato fosse riconducibile alle previsioni dell'art. 119, quarto comma, Cost. non avendone le caratteristiche, attesa la generalità dei destinatari delle risorse nonché le finalità perseguite (ex plurimis, sentenze n. 451 del 2006, n. 107 del 2005 e n. 16 del 2004), ha tuttavia affermato che nel rilevato contesto di incompiuta attuazione dell'art. 119 Cost., l'intervento dello Stato, volto a finanziare il trasporto pubblico locale, è ammissibile nel caso in cui risponda all'esigenza «di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 232 del 2011)».

Relativamente poi al principio di leale collaborazione, sempre nella sentenza n. 273 del 2013, questa Corte ha fatto presente di aver dichiarato costituzionalmente illegittime norme che disciplinavano i criteri e le modalità ai fini del riparto o riduzione di fondi o trasferimenti destinati ad enti territoriali nella misura in cui non prevedevano “a monte” lo strumento dell'intesa con la Conferenza, non solo nel caso di intreccio di materie (sentenza n. 168 del 2008), ma anche in caso di potestà legislativa regionale residuale (ex plurimis, la sentenza n. 27 del 2010 e di nuovo la n. 222 del 2005), affermando costantemente la necessità dell'intesa (tra le tante, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013).

5.– Le indicazioni contenute nella sentenza n. 273 del 2013, così come nelle altre pronunce ricordate da questa Corte nella medesima sentenza (in particolare, ex multis, sentenze n. 168 del 2008 e n. 222 del 2005), possono essere assunte a parametro anche ai fini dell'esame della questione di legittimità costituzionale in oggetto.

5.1.– L'intervento di finanziamento previsto dall'art. 1, comma 224, della legge n. 190 del 2014 attiene a materia sicuramente rientrante, come più volte ribadito da questa Corte, nell'ambito delle competenze regionali residuali, qual è quella del trasporto pubblico locale.

Il finanziamento previsto dalla norma censurata ha portata e carattere generale, avendo la finalità, implicita, di contribuire ad assicurare le esigenze di convergenza e omogeneità negli «standard» del materiale rotabile su gomma a livello regionale locale, funzionali alla fruizione del servizio in termini di migliore efficienza, economicità, sicurezza e rispetto dell'ambiente, tendenzialmente unitari a livello nazionale.

L'intervento di finanziamento in oggetto si configura, dunque, come un apporto dello Stato volto a migliorare sul territorio nazionale e in una prospettiva di convergenza, gli «standard» anzidetti, tra i quali la sicurezza dei mezzi adibiti al servizio assume, come evidente, carattere di particolare rilievo.

In tale ambito e ai predetti fini l'impianto costituzionale relativo alla competenza residuale delle Regioni in materia di trasporto pubblico locale e di interventi statali di finanziamento in tale settore deve conciliarsi con l'esigenza di assicurare la massima continuità, adeguatezza e grado di omogeneità del servizio di trasporto pubblico locale sull'intero territorio nazionale.

La predetta 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, siano gli interventi a carattere generale, siano invece mirati a finalità specifiche.

5.2.– Tuttavia, proprio perché tale finanziamento interessa materia comunque di competenza residuale regionale quale è il trasporto pubblico locale, occorre assicurare il più ampio coinvolgimento decisionale del sistema regionale in ordine al riparto delle risorse finanziarie in oggetto; coinvolgimento che si realizza attraverso lo strumento della “previa intesa” con la Conferenza permanente Stato-Regioni (in tal senso, ex multis, sentenza n. 168 del 2008 ma anche, da ultimo, sentenza n. 147 del 2016).

La evidenziata forma di coinvolgimento “forte” risulta poi, nella fattispecie, non solo ragionevole ma anzi resa necessaria dal fatto che tra i criteri di distribuzione delle risorse vi è, come si è detto, l’entità del cofinanziamento regionale e locale.

La circostanza che la disposizione in esame indichi precisi criteri per la ripartizione delle risorse finanziarie non costituisce fattore idoneo ad attenuare la predetta esigenza di coinvolgimento maggiormente incisivo delle Regioni, ovvero a giustificare la modalità censurata di livello “debole” di coinvolgimento.

Difatti, non essendo prevista la specifica percentuale di incidenza di ciascun criterio in sede di riparto, il concreto peso assegnato ad ognuno dei criteri stessi ai fini della ripartizione delle risorse finisce per essere sostanzialmente rimesso alla discrezionalità dello Stato.

Occorre del resto evidenziare che dall’illustrazione del quadro normativo concernente il susseguirsi degli interventi in materia di finanziamento statale del trasporto pubblico locale, compresi quelli per l’acquisto di materiale, tra i quali si inserisce l’intervento di cui alla presente questione di legittimità costituzionale, emerge l’indirizzo legislativo che prevede, in coerenza con la giurisprudenza di questa Corte in materia, il ricorso alla “intesa” con la Conferenza come strumento di coinvolgimento decisionale del sistema regionale.

Pertanto la disposizione scrutinata, attesa la rilevata insufficienza del previsto meccanismo di coinvolgimento decisionale delle Regioni, deve essere dichiarata illegittima limitatamente alla previsione secondo cui il contemplato decreto ministeriale è adottato “sentita” la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anziché sulla base di una “intesa” con la Conferenza medesima.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservate a separate pronunce le decisioni sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso in epigrafe;

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 224, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), nella parte in cui prevede che le modalità di attuazione dei commi da 223 a 227 e la ripartizione delle risorse su base regionale siano stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, adottato “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 stessa.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 giugno 2016.

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

Depositata in Cancelleria il 16 settembre 2016.

Sentenza : 5 ottobre 2016, n. 224

Materia: governo del territorio

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: art. 136, comma primo, della Costituzione e art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale); art. 117, comma terzo, Cost., in relazione all'art. 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – testo A), nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 30 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98; art. 97 Cost. art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione

Ricorrente: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia

Oggetto: art. 17, comma 1, della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione).

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il TAR Lombardia, con ordinanza del 5 novembre 2015, ha sollevato questione di costituzionalità dell'art. 17, comma 1, della l.r. 7/2012 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), che prevede che, in relazione agli «*interventi di ristrutturazione edilizia oggetto della sentenza n. 309 del 2011*», «*al fine di tutelare il legittimo affidamento dei soggetti interessati*», i permessi di costruire rilasciati alla data del 30 novembre 2011 (data di pubblicazione della sentenza), nonché le denunce di inizio attività esecutive alla medesima data, siano considerati titoli validi ed efficaci fino al momento della dichiarazione di fine lavori, a condizione che la comunicazione di inizio lavori risulti protocollata entro il 30 aprile 2012.

Ad avviso del rimettente, tale disposizione violerebbe l'art. 136 Cost. e l'art. 1 della l. cost. 1/1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie di indipendenza della Corte costituzionale), in quanto limiterebbe gli effetti per il passato della sent. n. 309 del 2011 della Corte, escludendo che la perdita di efficacia delle disposizioni, dichiarate costituzionalmente illegittime da tale sentenza, rilevi per i titoli edilizi rilasciati in base alle stesse disposizioni prima della pubblicazione della sentenza (a condizione che la comunicazione di inizio lavori risulti protocollata entro il 30 aprile 2012).

Inoltre, verrebbe violato l'art. 117, comma terzo, Cost., in relazione all'art. 3, comma 1, lettera d), del d.P.R. n. 380/2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – testo A) – nella versione anteriore alle modifiche di cui all'art. 30 del d.l. n. 69/2013 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito dalla l. 98/2013 – in quanto verrebbero affermate la validità e l'efficacia di titoli edilizi riferiti a interventi di ristrutturazione di edifici mediante demolizione e ricostruzione con sagoma diversa, in violazione del principio fondamentale della legislazione statale, che la sent. n. 309 del 2011 ha desunto dall'art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. n. 380/2011, nel testo allora vigente, secondo il quale rientravano nella definizione di ristrutturazione edilizia solo gli interventi di demolizione e ricostruzione con identità di volumetria e di sagoma rispetto all'edificio preesistente.

In subordine, sempre ad avviso del remittente, qualora il censurato art. 17, comma 1, della l.r. Lombardia 7/2012 venisse interpretato nel senso (non di affermare la validità e l'efficacia dei titoli edilizi ivi considerati, bensì più limitatamente) di paralizzare in via generale e astratta il potere di autotutela dell'amministrazione in relazione ad atti basati sulle disposizioni legislative dichiarate costituzionalmente illegittime dalla sent.n. 309/2011, sarebbe violato l'art. 97 Cost.: così intesa, la norma regionale sacrificerebbe aprioristicamente la legalità e il buon andamento della pubblica amministrazione, impedendo una comparazione in concreto, in sede di autotutela, tra gli interessi generali e quelli privati coinvolti in ciascuna fattispecie.

Preliminarmente, la Corte, in considerazione del fatto che il TAR ha riproposto questioni già sollevate e con riferimento alle quali è stata disposta la restituzione degli atti (ordinanza n. 35 del 2015), verifica se il giudice abbia assolto all'onere di riesaminare la rilevanza e i termini delle stesse questioni, alla luce delle novità normative, in termini non implausibili (ex plurimis, sentenze n. 162 e n. 46 del 2014, n. 321 del 2011), giungendo alla conclusione che il giudice remittente ha effettivamente esaminato l'art. 30 del d.l. n. 69/2013, convertito dalla l. n. 98/2013, riconoscendo il carattere innovativo ed escludendo la sua applicabilità ai fatti di causa, in particolare perché i provvedimenti impugnati sono anteriori alla nuova normativa.

Così facendo, il giudice ha fatto plausibile applicazione del principio secondo cui *«lo ius superveniens non può venire in evidenza nel giudizio di costituzionalità sollevato dai giudici amministrativi poiché, secondo il principio tempus regit actum, la valutazione della legittimità del provvedimento impugnato va condotta “con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione”»* (per tutti cfr. sent. n. 49 del 2016).

Passando ad esaminare nella questione in riferimento all'art. 136 Cost. e all'art. 1 della l. cost. n. 1 del 1948, la Corte ritiene che sia fondata e sottolinea di aver già stigmatizzato (ex plurimis, sent. n. 169/2015) le disposizioni con cui il legislatore, statale o regionale, interviene per mitigare gli effetti di una pronuncia di illegittimità costituzionale, per conservare o ripristinare, in tutto o in parte, gli effetti della norma dichiarata illegittima.

Tale è il caso della disposizione impugnata, emanata al dichiarato *«fine di tutelare il legittimo affidamento dei soggetti interessati in relazione agli «interventi di ristrutturazione edilizia oggetto della sentenza n. 309 del 2011»*.

Essa, come risulta esplicitamente dal suo tenore letterale, mira a convalidare e a confermare nell'efficacia gli atti amministrativi emessi in diretta applicazione della precedente normativa regionale, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla citata pronuncia di questa Corte, i cui effetti la disposizione regionale vorrebbe parzialmente neutralizzare.

A nulla rilevano i mutamenti successivamente intervenuti nella legislazione statale, che hanno rimosso il divieto di alterazione della sagoma nelle ristrutturazioni edilizie, su cui si fondavano le dichiarazioni di illegittimità costituzionale contenute nella sent. n. 309/2011: come già precedentemente osservato, la questione in esame e la norma che ne costituisce oggetto concernono situazioni anteriori a tale innovazione della legislazione statale e non sono da essa interessate.

Con la conseguenza che la disposizione impugnata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 136 Cost., mentre resta assorbito ogni altro motivo di censura.

Edilizia e urbanistica - Interventi di ristrutturazione oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 309 del 2011 - Validità ed efficacia dei permessi di costruire rilasciati alla data del 30 novembre 2011 e delle denunce di inizio attività esecutive alla medesima data. - Legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), art. 17, comma 1. - (T-160224) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.43 del 26-10-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia nel procedimento vertente tra Cerutti Rosanna e il Comune di Paderno Dugnano e altri, con ordinanza del 5 novembre 2015, iscritta al n. 21 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, con ordinanza del 5 novembre 2015 (r.o. n. 21 del 2016), solleva questioni di costituzionalità dell'art. 17, comma 1, della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), il quale, in relazione agli «interventi di ristrutturazione edilizia oggetto della sentenza n. 309 del 2011», «al fine di tutelare il legittimo affidamento dei soggetti interessati», prescrive che i permessi di costruire rilasciati alla data del 30 novembre 2011 (data di pubblicazione della sentenza citata), nonché le denunce di inizio attività esecutive alla medesima data, siano considerati titoli validi ed efficaci fino al momento della dichiarazione di fine lavori, a condizione che la comunicazione di inizio lavori risulti protocollata entro il 30 aprile 2012.

Ad avviso del rimettente, tale disposizione violerebbe l'art. 136 della Costituzione e l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie di indipendenza della Corte costituzionale), in quanto limiterebbe gli effetti per il passato della sentenza di questa Corte n. 309 del 2011, escludendo che la perdita di efficacia delle disposizioni, dichiarate costituzionalmente illegittime da tale sentenza, rilevi per i titoli edilizi rilasciati in base alle stesse disposizioni prima della pubblicazione della sentenza (a condizione che la comunicazione di inizio lavori risulti protocollata entro il 30 aprile 2012).

Sarebbe altresì violato l'art. 117, comma terzo, Cost., in relazione all'art. 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – testo A) – nella versione anteriore alle modifiche di cui all'art. 30 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 – in quanto verrebbero affermate la validità e l'efficacia di titoli edilizi riferiti a interventi di ristrutturazione di edifici mediante demolizione e ricostruzione con sagoma diversa, in violazione del principio fondamentale della legislazione statale, che la sentenza n. 309 del 2011 ha desunto dall'art. 3, comma 1, lettera d), del d.P.R. n. 380 del 2011, nel testo allora vigente, secondo il quale rientravano nella definizione di ristrutturazione edilizia solo gli interventi di demolizione e ricostruzione con identità di volumetria e di sagoma rispetto all'edificio preesistente.

In subordine, qualora il censurato art. 17, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 7 del 2012 fosse interpretato nel senso (non di affermare la validità e l'efficacia dei titoli edilizi ivi considerati, bensì più limitatamente) di paralizzare in via generale e astratta il potere di autotutela dell'amministrazione in relazione ad atti basati sulle disposizioni legislative dichiarate costituzionalmente illegittime dalla sentenza n. 309 del 2011, sarebbe violato l'art. 97 Cost.: così intesa, la norma regionale sacrificerebbe aprioristicamente la legalità e il buon andamento della pubblica amministrazione, impedendo una comparazione in concreto, in sede di autotutela, tra gli interessi generali e quelli privati coinvolti in ciascuna fattispecie.

2.1.– Preliminarmente, considerato che il rimettente ripropone questioni già sollevate dinanzi a questa Corte, in relazione alle quali è stata disposta la restituzione degli atti (ordinanza n. 35 del 2015), occorre verificare se il giudice abbia assolto all'onere di riesaminare la rilevanza e i termini delle stesse questioni, alla luce delle novità normative, in termini non implausibili (*ex plurimis*, sentenze n. 162 e n. 46 del 2014, n. 321 del 2011).

La verifica ha esito positivo.

Il giudice ha esaminato l'art. 30 del d.l. n. 69 del 2013, convertito dalla legge n. 98 del 2013, ne ha argomentato il carattere innovativo ed ha escluso la sua applicabilità ai fatti di causa, in particolare perché i provvedimenti impugnati sono anteriori alla nuova normativa.

Così facendo, il giudice ha fatto plausibile applicazione del principio secondo cui «lo *ius superveniens* non può venire in evidenza nel giudizio di costituzionalità sollevato dai giudici amministrativi poiché, secondo il principio *tempus regit actum*, la valutazione della legittimità del provvedimento impugnato va condotta “con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione”» (sentenza n. 49 del 2016; si veda anche sentenza n. 30 del 2016).

2.2.– Neppure osta all'ammissibilità la circostanza che il TAR abbia fatto ampio riferimento alla propria precedente ordinanza di rimessione, integralmente riportata nella nuova, con l'aggiunta di considerazioni, sia pure sintetiche, sul carattere innovativo e non retroattivo dello *ius superveniens*.

Il giudice rimettente deve fornire, nell'atto di promovimento, un'esauriente ed autonoma motivazione, mentre il mero recepimento di argomenti sviluppati dalle parti o rinvenuti nella giurisprudenza, anche costituzionale, non basta di per sé a chiarire «le ragioni per le quali “quel” giudice reputi che la norma applicabile in “quel” processo risulti in contrasto con il dettato costituzionale» (sentenza n. 22 del 2015).

Ciò non impedisce che il rimettente riferisca il contenuto di pronunce della Corte costituzionale o di altri atti del procedimento a quo, purché corroborato da proprie considerazioni con le quali illustri, in relazione al giudizio principale, le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale prospettate a questa Corte (sentenze n. 51 e n. 10 del 2015).

3.– Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 136 Cost. e all'art. 1 della l. cost. n. 1 del 1948 è fondata.

Questa Corte ha già stigmatizzato (*ex plurimis*, sentenza n. 169 del 2015) le disposizioni con cui il legislatore, statale o regionale, interviene per mitigare gli effetti di una pronuncia di illegittimità costituzionale, per conservare o ripristinare, in tutto o in parte, gli effetti della norma dichiarata illegittima.

Tale è il caso della disposizione impugnata, emanata al dichiarato «fine di tutelare il legittimo affidamento dei soggetti interessati» in relazione agli «interventi di ristrutturazione edilizia oggetto della sentenza n. 309 del 2011».

Essa, come risulta esplicitamente dal suo tenore letterale, mira a convalidare e a confermare nell'efficacia gli atti amministrativi emessi in diretta applicazione della precedente normativa regionale, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla citata pronuncia di questa Corte, i cui effetti la disposizione regionale vorrebbe parzialmente neutralizzare.

A nulla rilevano, ovviamente, i mutamenti successivamente intervenuti nella legislazione statale, che hanno rimosso il divieto di alterazione della sagoma nelle ristrutturazioni edilizie, su cui si fondavano le dichiarazioni di illegittimità costituzionale contenute nella sentenza n. 309 del 2011: come già precedentemente osservato, l'odierna questione e la norma che ne costituisce oggetto concernono situazioni anteriori a tale innovazione della legislazione statale e non sono da essa interessate.

Per questi motivi la disposizione impugnata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 136 Cost., mentre resta assorbito ogni altro motivo di censura.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2016.

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

Depositata in Cancelleria il 20 ottobre 2016.

Sentenza: 20 settembre 2016, n. 228

Materia: Cave

Parametri invocati: artt. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale e incidentale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 32, comma 2, della legge della Regione Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998 , l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, della l.r. 35/2015 per la parte in cui qualifica la natura giuridica di beni estimati.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, della legge della Regione Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave.

Modifiche alla l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014) in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

Per la difesa statale, tale disposizione, nell'includere i beni estimati nel patrimonio indisponibile comunale, nonostante consistenti elementi facciano ritenere che essi siano oggetto di proprietà privata, colmerebbe una lacuna nell'ordinamento civile italiano, violando la competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile».

L'art. 32, comma 2, viene censurato anche dal Tribunale ordinario di Massa, in riferimento allo stesso art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., nonché agli artt. 3, 24, 42, 97, 102, 111, 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla 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 117, terzo comma, Cost.

La Corte costituzionale riunisce i due giudizi in quanto hanno ad oggetto la medesima disposizione e pongono questioni in gran parte analoghe.

La Corte ritiene nel merito fondata la questione relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

Essa pone in evidenza che la Regione Toscana, con la legge regionale n. 35 del 2015, ha dettato un'organica disciplina dell'attività estrattiva per salvaguardare, come esplicitato nel preambolo della legge, le «particolarità storiche, giuridiche ed economiche che caratterizzano i beni compresi nel suo territorio», tra i quali rientrano anche i cosiddetti beni estimati, di cui all'editto della duchessa Maria Teresa Cybo Malaspina del 1° febbraio 1751.

I beni estimati sono cave di limitate dimensioni territoriali, le quali, in ragione delle peculiari caratteristiche morfologiche che le contraddistinguono, non sono ormai coltivabili singolarmente e risultano in parte incorporate all'interno di una stessa unità produttiva insieme a cave pubbliche, soggette a concessioni comunali.

Il legislatore regionale ha ritenuto di poterle sottoporre ad un medesimo regime concessorio, sulla premessa che i beni estimati appartengono al patrimonio indisponibile del Comune.

Per la Corte è possibile che tale premessa sia la più conforme all'intento e alla *ratio* dell'editto teresiano del 1751, che venne adottato dalla sovrana nella non modificata cornice dello

statuto dato a Carrara dal suo predecessore Alberico nel 1574. In base allo statuto tutti gli agri marmiferi erano di proprietà delle antiche vicinanze, da chiunque fossero detenuti e utilizzati, e i detentori erano perciò tenuti al pagamento alle vicinanze dell'annuale livello.

L'editto di Maria Teresa si limitava a cancellare l'obbligo del livello per le cave per le quali esso non fosse stato pagato da più di venti anni.

Le cave così identificate vennero definite «beni stimati».

Quali fossero tali beni e quale dovesse essere il loro effettivo regime giuridico fu materia di controversia negli anni successivi.

La cosiddetta legge delle usurpazioni del 1771 affidò ad un'apposita commissione il compito di effettuare una ricognizione dei beni vicinali e di recuperare quelli indebitamente occupati, ma questo lavoro non ebbe alcun seguito.

Una nuova commissione fu istituita dalla notificazione governatoriale Petrozzani del 1823 per verificare la legittimità del possesso di tutte le cave, ma anche questa si concluse senza esito. La situazione non mutò con il nuovo catasto terreni del 1905.

Il Comune distinse le cave in tre diverse tipologie: cave in concessione, concordate e contestate, ma non si attivò presso i possessori affinché chiedessero il rilascio delle concessioni, né avviò le procedure per regolarizzare i mappali contestati.

Nel 1928 una nuova ordinanza del Podestà fissò un termine di trenta giorni per la presentazione delle domande di rilascio delle concessioni. Le domande furono raccolte e catalogate ma, ancora una volta, non si arrivò ad un risultato utile.

Nel 1955 la commissione di esperti incaricata dal Comune di predisporre il regolamento per la concessione degli agri marmiferi comunali, ai sensi dell'art. 64, comma 3, del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 (Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel Regno), qualificò i beni stimati come beni di proprietà privata; il Comune, fino al 1994, non adottò alcun regolamento.

La Corte rileva che le vicende successive all'editto del 1751 sono state segnate da molteplici inefficienze dell'amministrazione che non hanno consentito di effettuare le verifiche e gli accertamenti necessari a riordinare la materia.

A giudizio della Corte, è un dato storicamente incontrovertibile che nel diritto vivente venutosi a consolidare nei secoli diciannovesimo e ventesimo, i beni stimati non sono trattati come beni appartenenti al patrimonio indisponibile del Comune, al quale dal 1812 erano stati trasferiti i beni delle vicinanze allora abolite.

Il Comune di Carrara non ha mai incluso i beni stimati tra quelli appartenenti al proprio patrimonio indisponibile e, quando, nel 1994, ha adottato il suo primo regolamento che, ai sensi della legge mineraria del 1927 poneva fine alla vigente legislazione estense, non ha trattato quei beni.

La stessa legge regionale 5 dicembre 1995, n. 104 (Disciplina degli agri marmiferi dei Comuni di Massa e Carrara), con cui la Regione ha per la prima volta disciplinato la materia – istituendo, fra l'altro, un nuovo sistema concessorio di matrice regionale, con il quale viene reciso ogni legame con il livello estense – qualifica gli agri marmiferi di Massa e Carrara come beni del patrimonio indisponibile comunale «se di essi il Comune risulti proprietario ai sensi delle normative in atto all'entrata in vigore della presente» (art. 1, commi 1 e 2).

Di conseguenza, a giudizio della Corte, la riconduzione dei beni stimati ai beni del patrimonio indisponibile del Comune operata dall'impugnato art. 32, comma 2, si configura alla stregua di un'interpretazione autentica dell'editto di Maria Teresa, effettuata con legge della Regione, in palese contrasto con tutta la prassi precedente. Ciò esula dalle competenze della Regione.

Infatti, come la stessa Corte ha avuto modo di precisare in altre occasioni (si vedano la sentenza n. 232/2006 e la sentenza n. 290/2009), la potestà di interpretazione autentica spetta a chi sia titolare della funzione legislativa nella materia cui la norma è riconducibile.

Ed è innegabile che l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni appartiene all'«ordinamento civile».

La Corte conclude pertanto affermando che la Regione ha ecceduto i limiti della propria competenza legislativa, violando l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. non in ragione degli interessi pubblici che ha inteso tutelare ma perché a tal fine essa avrebbe dovuto avvalersi delle competenze possedute e non di competenze che costituzionalmente non le spettano.

Giudizi di legittimità costituzionale in via principale e incidentale Miniere, cave e torbiere - "Beni stimati" di cui all'editto della duchessa Maria Teresa Cybo Malaspina del 1° febbraio 1751 - Inclusione nel patrimonio indisponibile dei Comuni di Massa e di Carrara. - Legge della Regione Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014), art. 32, comma 2. - (T-160228) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.43 del 26-10-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, della legge della Regione Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 maggio - 3 giugno 2015, depositato in cancelleria il 3 giugno 2015 ed iscritto al n. 60 del registro ricorsi 2015, e dal Tribunale ordinario di Massa nel procedimento vertente tra Omya spa e Cave Statutario srl e Comune di Carrara, con ordinanza del 17 marzo 2016, iscritta al n. 96 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione della Regione Toscana, della Omya spa ed altra, del Comune di Carrara, nonché gli atti di intervento del Presidente della Regione Toscana, della Omya spa e della Società Guglielmo Vennai spa ed altre;

udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Società Guglielmo Vennai spa ed altre, l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri, gli avvocati Giuseppe Morbidelli per Omya spa ed altra, Domenico Iaria per il Comune di Carrara, Marcello Cecchetti e Lucia Bora per il Presidente della Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, della legge della Regione Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014).

Ad avviso della difesa statale, tale disposizione, nell'includere i beni stimati nel patrimonio indisponibile comunale, nonostante consistenti elementi facciano ritenere che essi siano oggetto di proprietà privata, colmerebbe una lacuna nell'ordinamento civile italiano, violando la competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile».

Il richiamato art. 32, comma 2, viene altresì censurato dal Tribunale ordinario di Massa, con ordinanza del 17 marzo 2016, in riferimento allo stesso art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.,

nonché agli artt. 3, 24, 42, 97, 102, 111, 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla 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 117, terzo comma, Cost.

2.– I due giudizi hanno ad oggetto la medesima disposizione e pongono questioni in gran parte analoghe, sicché possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.– In via preliminare va ribadita l'inammissibilità, nel giudizio promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, dell'intervento delle società Omya , Guglielmo Vennai , Caro e Colombi , Società Escavazione Marmi SEM , Successori Adolfo Corsi Carrara srl e Marbo srl.

Deve essere pertanto confermata l'ordinanza, pronunciata nel corso dell'udienza pubblica e allegata alla presente sentenza, adottata in conformità della costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui il giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, promosso in via d'azione, si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili (ex plurimis, sentenze n. 118 e n. 31 del 2015, n. 210 del 2014, n. 285, n. 220 e n. 118 del 2013, n. 245, n. 114 e n. 105 del 2012, n. 69 e n. 33 del 2011, n. 278 del 2010).

D'altra parte, non risultano neppure pertinenti i precedenti citati dalla difesa delle parti private (sentenze n. 344 del 2005 e n. 353 del 2001), i quali, ancorché relativi a giudizi in via principale, riguardano pur sempre interventi spiegati da soggetti titolari di potestà legislativa; né è pertinente l'ulteriore giurisprudenza costituzionale richiamata, che non riguarda l'intervento nei giudizi in via principale.

4.– Ancora in via preliminare devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalle parti.

4.1.– Nel giudizio in via principale la Regione ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso per insufficiente ricostruzione del quadro normativo, in quanto lo Stato avrebbe sollevato la questione muovendo dall'erroneo presupposto che la legislazione estense sia stata abrogata dalla legge mineraria del 1927.

È bensì vero che questa Corte ha smentito una simile interpretazione, chiarendo come l'art. 64 del r.d. n. 1443 del 1927 abbia «mantenuto in vigore la legislazione preunitaria solo in via transitoria, fino al giorno dell'entrata in vigore dei detti regolamenti» (sentenza n. 488 del 1995), e che, dunque, l'effetto abrogativo della legislazione estense debba essere ricondotto al regolamento comunale, non alla legge del 1927; nondimeno, l'erroneità del presupposto interpretativo dal quale muove il ricorrente sarebbe eventualmente motivo di non fondatezza, non di inammissibilità della questione (sentenza n. 117 del 2015).

L'eccezione, pertanto, non può essere accolta.

4.2.– Non merita accoglimento neppure l'ulteriore eccezione sollevata dalla Regione, secondo la quale il ricorso sarebbe inammissibile per genericità delle censure.

Il ricorrente, infatti, non si è limitato a richiamare genericamente l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., ma ha evidenziato come la natura giuridica dei beni stimati fosse controversa, dando conto degli opposti orientamenti dottrinali formulati a riguardo; ed ha altresì specificato la ragione per cui l'inclusione dei beni stimati nel patrimonio indisponibile dei Comuni di Massa e Carrara violerebbe il parametro costituzionale, individuandola nell'aver il legislatore regionale indebitamente colmato una lacuna dell'ordinamento in materia civilistica.

A ben vedere, dunque, «Il ricorso – ancorché conciso – rende [...] ben identificabili i termini delle questioni proposte, individuando le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale» (sentenza n. 241 del 2012).

4.3.– Nel giudizio in via incidentale, poi, sia la Regione, sia il Comune di Carrara, hanno eccepito l'irrelevanza della questione, deducendo che si tratterebbe di una norma meramente ricognitiva, che non avrebbe introdotto nell'ordinamento una regola precettiva autonoma.

Neppure questa eccezione è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte «[i]l giudizio di rilevanza [...] è riservato al giudice rimettente, sì che l'intervento della Corte deve limitarsi ad accertare l'esistenza di una motivazione sufficiente, non palesemente erronea o contraddittoria, senza spingersi fino ad un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice a quo a determinate conclusioni. In altre parole, nel giudizio di costituzionalità, ai fini dell'apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il rimettente deve fare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (ex plurimis, sentenze n. 91 del 2013, n. 41 del 2011 e n. 270 del 2010)» (sentenza n. 71 del 2015).

Un simile presupposto non si verifica nel caso di specie, in quanto il rimettente ha motivato in maniera non implausibile circa la portata innovativa della norma impugnata, soprattutto rispetto ad un assetto normativo e giurisprudenziale che, fino a quel momento, avrebbe a suo avviso consolidato l'opposta configurazione dei beni stimati come beni privati.

5.– Nel merito, la questione relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è fondata.

5.1.– Con la legge regionale n. 35 del 2015 la Regione Toscana ha dettato un'organica disciplina dell'attività estrattiva nell'ottica di salvaguardare, come risulta dallo stesso preambolo della legge, le «particolarità storiche, giuridiche ed economiche che caratterizzano i beni compresi nel suo territorio», tra i quali rientrano anche i cosiddetti beni stimati, di cui all'editto della duchessa Maria Teresa Cybo Malaspina del 1° febbraio 1751.

I beni stimati sono cave di limitate dimensioni territoriali, le quali, in ragione delle peculiari caratteristiche morfologiche che le contraddistinguono, non sono ormai coltivabili singolarmente e risultano in parte incorporate all'interno di una stessa unità produttiva insieme a cave pubbliche, soggette a concessioni comunali.

Davanti alle moderne tecnologie che rendono sempre più opportuna, ai fini dell'efficienza dell'attività estrattiva, la gestione comune di cave contigue, anche se assoggettate a regimi giuridici diversi; davanti alle disfunzioni dovute a tale diversità di regime ed insite nell'esperimento della procedura di gara per una soltanto di esse; e davanti infine alle sempre più avvertite esigenze ambientali che richiedono rigorose regole di tutela, comuni per tutte le cave, il legislatore regionale ha ritenuto di poterle sottoporre ad un medesimo regime concessorio, sulla premessa che i beni stimati appartengano al patrimonio indisponibile del Comune.

5.2.– È ben possibile che tale premessa sia la più conforme all'intento e alla ratio dell'editto teresiano del 1751, che venne adottato dalla sovrana nella non modificata cornice dello statuto dato a Carrara dal suo predecessore Alberico nel 1574.

In base allo statuto tutti gli agri marmiferi erano di proprietà delle antiche vicinanze, da chiunque fossero detenuti e utilizzati, e i detentori erano perciò tenuti al pagamento alle vicinanze dell'annuale livello.

L'editto di Maria Teresa si limitava a cancellare l'obbligo del livello per le cave per le quali esso non fosse stato pagato da più di venti anni. Le cave così identificate vennero definite «beni stimati».

Quali fossero tali beni e quale dovesse essere il loro effettivo regime giuridico fu materia di controversia negli anni successivi.

Dopo venti anni, un nuovo editto – la cosiddetta legge delle usurpazioni del 1771 – affidò ad un'apposita commissione il compito di effettuare una ricognizione dei beni vicinali e di recuperare quelli indebitamente occupati, ma questo lavoro non ebbe alcun seguito.

Una nuova commissione fu istituita dalla notificazione governatoriale Petrozzani del 1823 per verificare la legittimità del possesso di tutte le cave, ma anche questa si concluse senza esito. Né la situazione mutò con il nuovo catasto terreni del 1905.

Il Comune distinse le cave in tre diverse tipologie – cave in concessione, concordate e contestate – ma non si attivò presso i possessori affinché chiedessero il rilascio delle concessioni, né avviò le procedure per regolarizzare i mappali contestati.

Nel 1928 una nuova ordinanza del Podestà fissò un termine di trenta giorni per la presentazione delle domande di rilascio delle concessioni.

Le domande furono raccolte e catalogate, ma ancora una volta, come nei precedenti tentativi di riordino, non si arrivò ad un risultato utile.

Nel 1955 la commissione di esperti incaricata dal Comune di predisporre il regolamento per la concessione degli agri marmiferi comunali, ai sensi dell'art. 64, comma 3, del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 (Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel Regno), qualificò i beni stimati come beni di proprietà privata; nondimeno il Comune, fino al 1994, non adottò alcun regolamento.

Le vicende successive all'editto del 1751, dunque, sono segnate da una sequenza di plurisecolari inefficienze dell'amministrazione, che hanno impedito le verifiche e gli accertamenti necessari a porre ordine alla materia.

5.3.– Tuttavia, è un dato storicamente incontrovertibile che nel diritto vivente venutosi a consolidare nei secoli diciannovesimo e ventesimo, i beni stimati non sono trattati come beni appartenenti al patrimonio indisponibile del Comune, al quale dal 1812 erano stati trasferiti i beni delle vicinanze allora abolite.

È un fatto che il Comune di Carrara non ha mai incluso i beni stimati tra quelli appartenenti al proprio patrimonio indisponibile; e che, quando, nel 1994, ha adottato il suo primo regolamento che, ai sensi della legge mineraria del 1927, poneva fine alla vigente legislazione estense, quei beni non sono stati trattati.

La stessa legge regionale 5 dicembre 1995, n. 104 (Disciplina degli agri marmiferi dei Comuni di Massa e Carrara), con cui la Regione ha per la prima volta disciplinato la materia – istituendo, fra l'altro, un nuovo sistema concessorio di matrice regionale, con il quale viene reciso ogni legame con il livello estense – qualifica gli agri marmiferi di Massa e Carrara come beni del patrimonio indisponibile comunale «se di essi il Comune risulti proprietario ai sensi delle normative in atto all'entrata in vigore della presente» (art. 1, commi 1 e 2).

Di conseguenza, la riconduzione dei beni stimati ai beni del patrimonio indisponibile del Comune operata dall'impugnato art. 32, comma 2, si configura alla stregua di un'interpretazione autentica dell'editto di Maria Teresa, effettuata con legge della Regione, in palese contrasto con tutta la prassi precedente.

Ciò, in base alla giurisprudenza di questa Corte, esula, nella materia, dalle competenze della Regione.

Infatti, «come precisato da questa Corte con la sentenza n. 232 del 2006, la potestà di interpretazione autentica spetta a chi sia titolare della funzione legislativa nella materia cui la norma è riconducibile» (sentenza n. 290 del 2009).

Ed è innegabile che l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni appartiene all'«ordinamento civile».

Pertanto, la Regione ha ecceduto i limiti della propria competenza legislativa, violando l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Il che è accaduto non in ragione degli interessi pubblici che il legislatore regionale ha inteso tutelare, ma perché a tale tutela la Regione deve, se lo ritiene, provvedere con le competenze che possiede, non con competenze che costituzionalmente non le spettano.

6.– Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, della legge della Regione Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014), per la parte in cui qualifica la natura giuridica di beni stimati.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 settembre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 ottobre 2016.

Allegato:

Ordinanza letta all'udienza del 20 settembre 2016

ORDINANZA

Ritenuto che OMYA spa, nonché Società Guglielmo Vennai spa ed altre hanno rispettivamente depositato atto di intervento nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri (reg. ric. n. 60 del 2015) avverso l'art. 32, comma 2, della legge della Regione Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla L.R. n. 104/1995, L.R. n. 65/1997, L.R. n. 78/1998, L.R. n. 10/2010 e L.R. n. 65/2014), chiedendo l'accoglimento della richiesta di declaratoria dell'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

Considerato che il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d'azione ai sensi dell'art. 127 della Costituzione e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili;

che, pertanto, alla stregua della normativa in vigore e conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 251, n. 118 e n. 31 del 2015, n. 210 del 2014, n. 285, n. 220 e n. 118 del 2013, n. 245, n. 114 e n. 105 del 2012, n. 69 e n. 33 del 2011, n. 278 del 2010), non è ammesso, nei giudizi di costituzionalità delle leggi promossi in via d'azione, l'intervento di soggetti privi di potere legislativo;

che non sono pertinenti i precedenti citati dalle difese delle società intervenienti (sentenze n. 344 del 2005 e n. 353 del 2001), i quali, ancorché relativi a giudizi in via principale, riguardano pur sempre interventi spiegati da soggetti titolari di potestà legislativa;

che non può essere invocata la giurisprudenza di questa Corte che «ritiene ammissibile l'intervento di soggetti che sarebbero incisi senza possibilità di far valere le loro ragioni all'esito del giudizio»

(ex plurimis, sentenza n. 368 del 2007), trattandosi di una giurisprudenza relativa ai diversi giudizi per conflitto di attribuzione;

che non può essere neppure richiamata la giurisprudenza costituzionale che ammette l'intervento dei «terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio» (ex plurimis, ordinanza n. 200 del 2015), la quale si riferisce al diverso caso dell'intervento nel giudizio in via incidentale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi di OMYA spa e di Società Guglielmo Vennai spa ed altre nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato.

F.to: Paolo Grossi, Presidente

Sentenza: 20 settembre 2016, n. 231

Materia: Edilizia ed urbanistica

Parametri invocati: artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettere l) e m), e terzo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: dell'art. 6, commi 3, 6, 8, secondo trattino, 11, secondo e terzo trattino, 15, 20 e 21, della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 3, 8, secondo trattino, e 11, terzo trattino, della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale);

- illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015;

- illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 11, secondo trattino, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015;

- illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 15, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015;

- illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 20 e 21, primo trattino, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015;

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 20 e 21, primo e secondo trattino, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 21, secondo trattino, della medesima legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Con un primo ordine di motivi, il ricorrente impugna l'art. 6, commi 3, 8, secondo trattino, e 11, terzo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali della legislazione statale in materia di «governo del territorio» contenuti nel d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A» (di seguito “TUE”), in quanto gli interventi menzionati non rientrerebbero nell'ambito dei lavori di manutenzione ordinaria come definiti dall'articolo 3 del TUE, né sarebbero identificabili con gli «elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici» di cui all'art. 6, comma 2, del TUE.

Per effetto di tale illegittima qualificazione, la realizzazione delle opere in questione verrebbe inclusa tra gli interventi edilizi eseguibili liberamente (ai sensi dell'art. 21 della legge reg. n. 16 del 2008), senza nemmeno l'onere della previa comunicazione di inizio attività. I profili di censura concernenti l'installazione di impianti tecnologici vengono trattati separatamente da quelli riferiti alle opere di arredo.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente del «governo del territorio», vincolando la legislazione regionale di dettaglio (sentenza n. 303 del 2003; in seguito, sentenze n. 259 del 2014, n. 171 del 2012; n. 309 del 2011). Cosicché, 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.

L'art. 6 del TUE identifica le categorie di interventi edilizi c.d. "liberi", ovvero non condizionati al previo ottenimento di un assenso da parte dell'amministrazione, distinguendo: le attività libere per le quali l'interessato è del tutto esonerato da oneri (art. 6, comma 1); le attività libere per le quali viene prescritta una comunicazione dell'interessato di inizio dei lavori, cosiddetto "cil" (art. 6, comma 2); le attività libere che richiedono comunicazione di inizio dei lavori asseverata da tecnico abilitato, cosiddetto "cila" (art. 6, comma 4).

Nel novero delle attività completamente deformalizzate, il TUE include «gli interventi di manutenzione ordinaria», definiti come «gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti» (art. 3, comma 1, lettera a, del TUE).

La previsione impugnata, non limitandosi a considerare l'integrazione o il mantenimento in efficienza di impianti tecnologici già esistenti, e includendo, con l'espressione «installazione», anche la realizzazione di nuovi impianti (sia pure non comportanti la creazione di volumetria), si pone in contrasto con la disciplina del TUE che assoggetta quest'ultima tipologia di intervento al regime della cila o della SCIA, a seconda della consistenza del manufatto.

Poiché il Governo lamenta l'illegittima inclusione delle opere in questione tra gli interventi edilizi eseguibili liberamente, senza necessità di titolo abilitativo, occorre verificare se il legislatore regionale, nel precisare l'ambito riservato all'attività di edilizia libera, si sia mantenuto nei limiti di quanto gli è consentito.

Ad avviso della Corte si deve ritenere che il legislatore regionale ligure, nell'includere nel novero delle attività edilizie "libere" l'installazione di opere di arredo privato, anche di natura pertinenziale, purché non comportanti creazione di nuove volumetrie, non abbia esteso i casi di attività edilizia libera a un'ipotesi integralmente nuova, non coerente e logicamente assimilabile agli interventi già previsti ai commi 1 e 2 dell'art. 6 del TUE.

Si tratta dunque di opere assimilabili a quelle previste all'art. 6, comma 6, del TUE, che alla lettera e) considera gli «elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici».

La legge regionale appare anzi più restrittiva, perché precisa (a differenza della legge statale) che tali opere non possono comportare la creazione di volumetria.

Sussiste, tuttavia, un profilo rispetto al quale il legislatore regionale ha ecceduto dalla sfera della competenza concorrente assegnata dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Mentre il citato art. 6, comma 2, lettera e), del TUE, subordina gli «elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici» alla previa comunicazione dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato al comune, la previsione regionale impugnata accomuna la disciplina dell'arredo su area pertinenziale e di quello sugli spazi "scoperti" dell'edificio, ma non impone per il primo lo stesso onere formale.

Le regioni possono sì estendere la disciplina statale dell'edilizia libera ad interventi "ulteriori" rispetto a quelli previsti dai commi 1 e 2 dell'art. 6 del TUE, ma non anche differenziarne il regime giuridico, dislocando diversamente gli interventi edilizi tra le attività deformalizzate, soggette a cil e cila.

Essendo precluso al legislatore regionale di discostarsi dalla disciplina statale e di rendere talune categorie di opere totalmente libere da ogni forma di controllo, neppure indiretto mediante denuncia, l'art. 6 della legge reg. Liguria n. 12 del 2015 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo limitatamente ai commi 3, 8, secondo trattino, e 11, terzo trattino.

Il Governo ritiene ancora che le modifiche apportate dal sesto comma dell'art. 6 della legge impugnata all'art. 18, comma 1, della legge regionale n. 16 del 2008, recante la disciplina delle distanze da osservare negli interventi sul patrimonio edilizio esistente e di nuova costruzione, contrastino con l'art. 2-bis del TUE, in quanto la disciplina introdotta dalla Regione Liguria sarebbe destinata, non a soddisfare esigenze di carattere urbanistico, bensì a consentire interventi edilizi puntuali, in deroga alla normativa statale in materia di distanze, e invaderebbe così la sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» (di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

Secondo la giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze in tema di distanze legali, «la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell'ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale; alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio.

Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall'altro essa, interferendo con l'ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo – il governo del territorio – che ne detta anche le modalità di esercizio» (sentenza n. 6 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 134 del 2014 e n. 114 del 2012; ordinanza n. 173 del 2011).

Ad avviso della Corte la disposizione regionale impugnata, non affidando l'operatività dei suoi precetti a «strumenti urbanistici» e non essendo funzionale ad un «assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio», riferisce la possibilità di deroga a qualsiasi ipotesi di intervento, quindi anche su singoli edifici, con la conseguenza che essa risulta assunta al di fuori dell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di «governo del territorio», in violazione del limite dell'«ordinamento civile» assegnato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La Corte ritiene altresì fondata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 10, comma 1, lettera c), del TUE, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 11, secondo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, con il quale è stata sostituita la lettera e) del comma 1, dell'art. 21-bis della legge reg. n. 16 del 2008. In virtù di tale modifica la ristrutturazione edilizia comportante incrementi della superficie all'interno delle singole unità immobiliari o dell'edificio «con contestuali modifiche all'esterno» è stata assoggettata a SCIA.

La norma regionale impugnata, assoggettando a SCIA gli interventi di ristrutturazione edilizia con «contestuali modifiche all'esterno», si pone in evidente contrasto con l'art. 10, comma 1, lettera c), del TUE – costituente principio fondamentale della materia «governo del territorio» – il quale prevede che gli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti modifiche «dei prospetti» sono assoggettati a permesso di costruire o a DIA alternativa (art. 22, comma 3, lettera a, del TUE).

La modifica dei prospetti (ovvero, del fronte o della facciata) comporta infatti inevitabilmente una modifica «all'esterno» dell'edificio.

È fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 15, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, nella parte in cui assoggetta obbligatoriamente a DIA gli «interventi [di ristrutturazione edilizia] comportanti mutamenti della destinazione d'uso aventi ad oggetto immobili compresi nelle zone omogenee

A o nelle zone o ambiti ad esse assimilabili e non rientranti nei casi di cui al ridetto articolo 21-bis, comma 1, lettera f)», per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 10, comma 1, lettera c), del TUE.

L'art. 10, comma 1, lettera c), del TUE, subordina a permesso di costruire la realizzazione delle opere di ristrutturazione edilizia sugli immobili compresi nelle zone omogenee

A, che comportino mutamenti della destinazione d'uso. Per la stessa tipologia di opere, l'art. 22, comma 3, del TUE consente all'interessato, per ragioni di carattere acceleratorio, di optare per la presentazione della DIA (cosiddetta "super DIA").

Tale facoltà esaurisce i propri effetti sul piano esclusivamente procedimentale, mentre sul piano sostanziale dei presupposti, nonché su quello penale e contributivo, resta ferma l'applicazione della disciplina dettata per il permesso di costruire.

L'art. 23, comma 1, della legge reg. n. 16 del 2008, come novellato dalla norma censurata, assoggetta a comunicazione di inizio dei lavori e a DIA "obbligatoria" vari interventi, tra i quali i lavori di ristrutturazione edilizia comportanti mutamenti della destinazione d'uso su immobili compresi nelle zone omogenee A o nelle zone o ambiti ad esse assimilabili (lettera b).

Anche la DIA regionale "obbligatoria" – come la cosiddetta "super DIA" del citato art. 22, comma 3, del TUE – esaurisce i propri effetti sul piano procedimentale (art. 23, comma 3, della legge reg. n. 16 del 2008).

Sotto questo profilo, dunque, il regime regionale contestato è coerente con quanto previsto dal TUE.

La previsione della DIA "obbligatoria" come modello procedimentale sostitutivo del permesso di costruire, anziché come modello alternativo (secondo quanto previsto nel TUE), tuttavia, rappresenta un disallineamento non consentito della disciplina regionale rispetto a quella statale.

La facoltà per il privato, prevista dal legislatore statale, di chiedere il permesso di costruire o di presentare, alternativamente, denuncia di inizio di attività per la realizzazione degli interventi previsti all'art. 22, comma 3, del TUE, ricade nella disciplina dei titoli abilitativi, e quindi tra i principi fondamentali della materia concorrente del «governo del territorio».

Il Presidente del Consiglio censura infine le disposizioni contenute nell'art. 6, commi 20 e 21, primo e secondo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 20 e 21, primo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, è fondata.

Con tali disposizioni il legislatore regionale esonera dal contributo di costruzione due categorie di intervento che secondo la legge statale devono invece restare soggette a contribuzione, nei termini fissati dal TUE: gli interventi sul patrimonio edilizio esistente che determinano un aumento della superficie agibile dell'edificio o delle singole unità immobiliari, quando l'incremento della superficie agibile all'interno delle unità immobiliari sia inferiore a 25 metri quadrati, e quando le variazioni di superficie derivino da mera eliminazione di muri divisorii; gli interventi di frazionamento di unità immobiliari che determinino un numero di unità immobiliari inferiore al doppio di quelle esistenti, sia pure con aumento di superficie agibile.

A seconda delle loro concrete caratteristiche costruttive, questi interventi (qualificati genericamente dal legislatore regionale come «interventi sul patrimonio edilizio esistente») possono rientrare nella nozione di «manutenzione straordinaria», come definita agli artt. 3, comma 1, lettera b) e 6, comma 2, lettera a) del TUE, o in quella di «ristrutturazione edilizia», come definita dall'art. 3, comma 1, lettera d) del TUE. La disciplina statale prevede per la prima (ove ricorrano i presupposti dell'art. 17, comma 4, del TUE) una riduzione del contributo alla sola parte corrispondente alla incidenza delle opere di urbanizzazione, e per la seconda la regola del pagamento del contributo per intero, salvi casi particolari di esonero, come quello della ristrutturazione di edifici unifamiliari (art. 17, comma 3, lettera b, del TUE), o di riduzione, come quello della ristrutturazione di immobili dismessi o in via di dismissione (art. 17, comma 4-bis, del TUE).

Le fattispecie di esonero introdotte dalle norme regionali impugnate vanno al di là di queste ipotesi e contrastano, dunque, con i principi fondamentali della materia.

L'onerosità del titolo abilitativo «riguarda infatti un principio della disciplina un tempo urbanistica e oggi ricompresa fra le funzioni legislative concorrenti sotto la rubrica "governo del territorio"» (sentenza n. 303 del 2003), e anche le deroghe al principio (elencate all'art. 17 del

TUE), in quanto legate a quest'ultimo da un rapporto di coesenzialità, partecipano della stessa natura di principio fondamentale (sentenze n. 1033 del 1988 e n. 13 del 1980).

Per quanto concerne infine la censura riferita all'art. 39, comma 2-bis, della legge reg. Liguria n. 16 del 2008 (come novellato dall'art. 6, comma 21, secondo trattino, della legge reg. n. 12 del 2015), ai sensi del quale: «Gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'art. 21-bis, comma 1, qualora comportanti un aumento del carico urbanistico determinato da incremento della superficie agibile all'interno dell'unità immobiliare pari o superiore a 25 metri quadrati e non derivante dalla mera eliminazione di pareti divisorie, sono soggetti al contributo di costruzione commisurato all'incidenza delle sole opere di urbanizzazione e da applicarsi sulla totalità della superficie dell'unità immobiliare interessata dall'incremento» la questione non è fondata.

È vero che l'art. 17, comma 4, del TUE assoggetta a contributo di costruzione, sia pur in misura ridotta, come visto, tutti gli interventi di manutenzione straordinaria previsti all'articolo 6, comma 2, lettera a), se comportanti aumento del carico urbanistico e purché ne derivi un aumento della superficie calpestabile, e che la disposizione regionale quantifica il presupposto impositivo dell'aumento di carico urbanistico, stabilendo che esso ricorre quando vi sia un incremento della superficie agibile all'interno dell'unità immobiliare pari o superiore a 25 metri quadrati e non derivante dalla mera eliminazione di pareti divisorie.

Così facendo, peraltro, la legge regionale non invade l'ambito della normativa di principio, in quanto si limita a introdurre una più precisa quantificazione dei presupposti applicativi della disposizione statale.

Il principio fondamentale della materia che quest'ultima esprime, ossia la riduzione della contribuzione per le opere di manutenzione straordinaria comportanti un aumento del carico urbanistico, resta salvo, risultando solo precisata, nella norma regionale, la nozione di aumento del carico urbanistico.

Il Governo sostiene infine che l'art. 6, commi 20 e 21, primo e secondo trattino, contrasterebbe anche con gli artt. 3 e 97 Cost., in relazione ai canoni di ragionevolezza e di buona amministrazione, in considerazione di una ritenuta eccessiva gravosità degli oneri imposti agli interessati.

La censura è formulata in termini così generici da non consentire di identificare le ragioni per le quali i parametri invocati sarebbero violati. Il ricorrente non spiega per quale motivo l'imposizione del contributo di costruzione nella misura ordinaria dovrebbe ritenersi eccessivamente onerosa e neppure in quali termini tale maggiorazione potrebbe riflettersi sul buon andamento della pubblica amministrazione.

In quanto non offre un percorso logico argomentativo idoneo a collegare le norme impugnate ai parametri invocati, la questione deve essere dichiarata inammissibile (sentenze n. 250 e n. 221 del 2013).

Edilizia e urbanistica - Disciplina dell'attività edilizia (titoli abilitativi, distanze tra edifici, contributo di costruzione). - Legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), art. 6, commi 3, 6, 8, secondo trattino, 11, secondo e terzo trattino, 15, 20 e 21, primo e secondo trattino. - (T-160231) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.45 del 9-11-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 3, 6, 8, secondo trattino, 11, secondo e terzo trattino, 15, 20 e 21, primo e secondo trattino, della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), promosso dal Presidente del

Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-17 giugno 2015, depositato in cancelleria il 17 giugno 2015 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;
uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Gabriele Pafundi per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 3, 6, 8, secondo trattino, 11, secondo e terzo trattino, 15, 20 e 21, della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), per violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettere l) e m), e terzo comma, della Costituzione.

2.– Con un primo ordine di motivi, il ricorrente impugna l'art. 6, commi 3, 8, secondo trattino, e 11, terzo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, nella parte in cui, per un verso, ha incluso nella nozione di manutenzione ordinaria l'installazione, all'esterno degli edifici, di impianti tecnologici o di elementi di arredo urbano «e privato pertinenziali non comportanti la creazione di volumetria» (così l'art. 6, comma 3, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, che modifica l'art. 6, comma 2, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16, recante «Disciplina dell'attività edilizia»), eliminando l'inciso secondo cui i medesimi interventi rientravano nella manutenzione ordinaria solo se «non comportanti opere edilizie»; per altro verso, ha assoggettato al regime di edilizia libera «l'installazione di opere di arredo pubblico e privato, anche di natura pertinenziale, purché non comportanti creazione di nuove volumetrie, anche interrato» (così l'art. 6, comma 8, secondo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, che modifica l'art. 21, comma 1, della legge reg. n. 16 del 2008), escludendole dall'ambito di applicazione della SCIA, cui erano prima subordinate (così l'art. 6, comma 11, terzo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, che modifica l'art. 21-bis, comma 1, della legge reg. n. 16 del 2008).

Le disposizioni regionali citate violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali della legislazione statale in materia di «governo del territorio» contenuti nel d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A» (di seguito “TUE”), in quanto gli interventi menzionati non rientrerebbero nell'ambito dei lavori di manutenzione ordinaria come definiti dall'articolo 3 del TUE, né sarebbero identificabili con gli «elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici» di cui all'art. 6, comma 2, del TUE.

Per effetto di tale illegittima qualificazione, la realizzazione delle opere in questione verrebbe inclusa tra gli interventi edilizi eseguibili liberamente (ai sensi dell'art. 21 della legge reg. n. 16 del 2008), senza nemmeno l'onere della previa comunicazione di inizio attività.

I profili di censura concernenti l'installazione di impianti tecnologici devono essere trattati separatamente da quelli riferiti alle opere di arredo.

2.1.– Quanto alla installazione di impianti tecnologici, la difesa regionale eccepisce preliminarmente che il motivo di ricorso sarebbe inammissibile, dal momento che l'oggetto delle modifiche apportate dalla legge reg. Liguria n. 12 del 2015 andrebbe esclusivamente circoscritto

alla sostituzione delle originarie parole «non comportanti opere edilizie» con le parole «e privato pertinenziali non comportanti creazione di volumetria».

L'eccezione non è fondata.

La struttura sintattica dell'enunciato riferisce la modifica dell'inciso anche agli impianti tecnologici (il connettivo "o" posto tra «impianti tecnologici» e «elementi di arredo urbano e privato pertinenziali» è utilizzato come disgiunzione inclusiva e non esclusiva). La disposizione impugnata, dunque, ha l'effetto di includere innovativamente tra gli interventi di manutenzione ordinaria anche l'installazione di impianti tecnologici «comportanti opere edilizie ma senza creazione di nuova volumetria». Sussiste, dunque, l'interesse del Governo all'impugnazione.

La questione, nel merito, è fondata.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente del «governo del territorio», vincolando la legislazione regionale di dettaglio (sentenza n. 303 del 2003; in seguito, sentenze n. 259 del 2014, n. 171 del 2012; n. 309 del 2011). Cosicché, 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.

L'art. 6 del TUE identifica le categorie di interventi edilizi c.d. "liberi", ovvero non condizionati al previo ottenimento di un assenso da parte dell'amministrazione, distinguendo: le attività libere per le quali l'interessato è del tutto esonerato da oneri (art. 6, comma 1); le attività libere per le quali viene prescritta una comunicazione dell'interessato di inizio dei lavori, cosiddetto "cil" (art. 6, comma 2); le attività libere che richiedono comunicazione di inizio dei lavori asseverata da tecnico abilitato, cosiddetto "cila" (art. 6, comma 4).

Nel novero delle attività completamente deformalizzate, il TUE include «gli interventi di manutenzione ordinaria», definiti come «gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti» (art. 3, comma 1, lettera a, del TUE).

La previsione impugnata, non limitandosi a considerare l'integrazione o il mantenimento in efficienza di impianti tecnologici già esistenti, e includendo, con l'espressione «installazione», anche la realizzazione di nuovi impianti (sia pure non comportanti la creazione di volumetria), si pone in contrasto con la disciplina del TUE che assoggetta quest'ultima tipologia di intervento al regime della cila o della SCIA, a seconda della consistenza del manufatto.

Al fine di dimostrare la coerenza della disposizione impugnata con la citata nozione statale di «manutenzione ordinaria», la Regione resistente sottolinea che, nell'impianto della legge reg. Liguria n. 16 del 2008, gli impianti tecnologici sono presi in considerazione anche da altre norme, che riservano ad essi un regime differenziato in ragione di loro caratteristiche strutturali.

Così, in particolare: le opere di adeguamento, rinnovo e sostituzione di impianti tecnologici comportanti «alterazione delle caratteristiche distributive» sono incluse nella definizione di «manutenzione straordinaria» (art. 7, comma 2, lettera e); le opere di natura pertinenziale (tra le quali l'art. 17, comma 3, include anche gli impianti tecnologici) sono subordinate a DIA «obbligatoria» se comportanti creazione di volumetria (ai sensi dell'art. 23, comma 1, lettera c); la «realizzazione di impianti tecnologici, anche comportanti la realizzazione di volumi tecnici, diversi da quelli al servizio di edifici o di attrezzature esistenti», è anch'essa subordinata a DIA «obbligatoria» (ai sensi dell'art. 23, comma 1, lettera e).

Tuttavia, la lettura sistematica di tali disposizioni non esclude, bensì accresce, l'ambiguità semantica della disposizione impugnata, la quale può assumere il significato di consentire che, al di fuori delle ipotesi appena menzionate, manufatti tecnologici vengano realizzati senza alcuna forma di controllo edilizio, neppure indiretta mediante denuncia, in violazione del limite generale fissato dalla legislazione statale di principio.

Non vale, del resto, a superare la censura di estraneità dell'oggetto della previsione regionale alla nozione statale di manutenzione ordinaria, neppure l'inclusione in quest'ultima ad opera del TUE – a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 17, comma 1, lettera c), numero 01), del

decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014 n. 164 – degli «interventi di installazione di pompe di calore aria-aria di potenza non inferiore a 12 kW».

La novella non modifica invero la nozione generale contenuta all'art. 3, comma 1, lettera a), del TUE, alla quale soltanto occorre fare riferimento per stabilire il regime edilizio di opere per le quali manchino espresse indicazioni normative.

2.2.– Con riguardo al profilo di impugnazione concernente le opere di arredo, va precisato che l'art. 6, comma 3, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015 riconduce nella nozione di manutenzione ordinaria – e, quindi, al regime giuridico della edilizia libera, ai sensi dell'art. 21, comma 1, lettera a) della legge reg. n. 16 del 2008 – l'installazione di «elementi di arredo urbano e privato pertinenziali non comportanti creazione di volumetria» (art. 6, comma 2, lettera i, della legge reg. n. 16 del 2008 come novellato). Nel contempo, l'art. 6, commi 8, secondo trattino, e 11, terzo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015 ha incluso nel novero delle attività edilizie “libere” l'«installazione di opere di arredo pubblico e privato, anche di natura pertinenziale, purché non comportanti creazione di nuove volumetrie, anche interrato» (art. 21, comma 1, lettera i-bis, della legge reg. n. 16 del 2008 come novellato).

Le due tipologie di intervento non sembrano presentare significative differenze: né l'utilizzo del termine «elementi» in luogo di «opere», né l'aggiunta dell'esclusione delle volumetrie «anche interrato», appaiono in grado di segnare una apprezzabile diversità dei rispettivi connotati edilizi.

Poiché il Governo lamenta l'illegittima inclusione delle opere in questione tra gli interventi edilizi eseguibili liberamente, senza necessità di titolo abilitativo, occorre verificare se il legislatore regionale, nel precisare l'ambito riservato all'attività edilizia libera, si sia mantenuto nei limiti di quanto gli è consentito.

L'art. 6, comma 6, del TUE prevede che le regioni a statuto ordinario possano estendere tale disciplina a «interventi edilizi ulteriori» (lett. a), nonché disciplinare «le modalità di effettuazione dei controlli» (lett. b).

Nel definire i limiti del potere così assegnato alle regioni, questa Corte ha escluso «che la disposizione appena citata permetta al legislatore regionale di sovvertire le “definizioni” di “nuova costruzione” recate dall'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001» (sentenza n. 171 del 2012).

L'attività demandata alla Regione si inserisce pur sempre nell'ambito derogatorio definito dall'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, attraverso la enucleazione di interventi tipici da sottrarre a permesso di costruire e SCIA (segnalazione certificata di inizio attività). Non è perciò ragionevole ritenere che il legislatore statale abbia reso cedevole l'intera disciplina dei titoli edilizi, spogliandosi del compito, proprio del legislatore dei principi fondamentali della materia, di determinare quali trasformazioni del territorio siano così significative da soggiacere comunque a permesso di costruire.

Lo spazio attribuito alla legge regionale si deve quindi sviluppare secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo» (sentenza n. 139 del 2013).

Il limite assegnato al legislatore regionale dall'art. 6, comma 6, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001 sta, dunque, nella «possibilità di estendere i casi di attività edilizia libera ad ipotesi non integralmente nuove, ma “ulteriori”, ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 6» (così ancora la sentenza n. 139 del 2013).

Su queste basi, si deve ritenere che il legislatore regionale ligure, nell'includere nel novero delle attività edilizie “libere” l'installazione di opere di arredo privato, anche di natura pertinenziale, purché non comportanti creazione di nuove volumetrie, non abbia esteso i casi di attività edilizia libera a un'ipotesi integralmente nuova, non coerente e logicamente assimilabile agli interventi già previsti ai commi 1 e 2 dell'art. 6 del TUE. Come si può desumere anche dalla diversa disciplina riservata dallo stesso legislatore regionale alle «opere di sistemazione e di arredo» di

natura pertinenziale (art. 17 della legge reg. n. 16 del 2008) assoggettate a DIA “obbligatoria” (ai sensi dell’art. 23 della stessa legge), la tipologia di arredo incluso tra gli interventi non subordinati a titoli abilitativi corrisponde a manufatti che, per le loro caratteristiche di precarietà strutturale e funzionale, sono destinati a soddisfare esigenze contingenti e circoscritte nel tempo, e non sono pertanto idonei a configurare un aumento del volume e della superficie coperta, né ad alterare il prospetto o la sagoma dell’edificio.

Si tratta dunque di opere assimilabili a quelle previste all’art. 6, comma 6, del TUE, che alla lettera e) considera gli «elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici».

La legge regionale appare anzi più restrittiva, perché precisa (a differenza della legge statale) che tali opere non possono comportare la creazione di volumetria.

Sussiste, tuttavia, un profilo rispetto al quale il legislatore regionale ha ecceduto dalla sfera della competenza concorrente assegnata dall’art. 117, terzo comma, Cost.

Mentre il citato art. 6, comma 2, lettera e), del TUE, subordina gli «elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici» alla previa comunicazione dell’inizio dei lavori da parte dell’interessato al comune, la previsione regionale impugnata accomuna la disciplina dell’arredo su area pertinenziale e di quello sugli spazi “scoperti” dell’edificio, ma non impone per il primo lo stesso onere formale.

Le regioni possono sì estendere la disciplina statale dell’edilizia libera ad interventi “ulteriori” rispetto a quelli previsti dai commi 1 e 2 dell’art. 6 del TUE, ma non anche differenziarne il regime giuridico, dislocando diversamente gli interventi edilizi tra le attività deformalizzate, soggette a cil e cila

L’omogeneità funzionale della comunicazione preventiva (asseverata o meno) 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 ispirata alla tutela di interessi unitari dell’ordinamento e funzionale a garantire un assetto coerente su tutto il territorio nazionale, limitando le differenziazioni delle legislazioni regionali.

Essendo precluso al legislatore regionale di discostarsi dalla disciplina statale e di rendere talune categorie di opere totalmente libere da ogni forma di controllo, neppure indiretto mediante denuncia, l’art. 6 della legge reg. Liguria n. 12 del 2015 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo limitatamente ai commi 3, 8, secondo trattino, e 11, terzo trattino.

3.– Il Governo ritiene ancora che le modifiche apportate dal sesto comma dell’art. 6 della legge impugnata all’art. 18, comma 1, della legge regionale n. 16 del 2008, recante la disciplina delle distanze da osservare negli interventi sul patrimonio edilizio esistente e di nuova costruzione, contrastino con l’art. 2-bis del TUE, in quanto la disciplina introdotta dalla Regione Liguria sarebbe destinata, non a soddisfare esigenze di carattere urbanistico, bensì a consentire interventi edilizi puntuali, in deroga alla normativa statale in materia di distanze, e invaderebbe così la sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» (di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

La questione è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte sul riparto di competenze in tema di distanze legali, «la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell’ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale; alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall’esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio.

Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall’altro essa, interferendo con l’ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo – il governo del territorio – che ne detta anche le modalità di esercizio» (sentenza n. 6 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 134 del 2014 e n. 114 del 2012; ordinanza n. 173 del 2011).

Si è affermato di conseguenza che: «Nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza – statale in materia di “ordinamento civile” e concorrente in materia di “governo del territorio” –, il punto di equilibrio è stato rinvenuto nell’ultimo comma dell’art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, che questa Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile (sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011). Tale disposto ammette distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo “nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche”. In definitiva, le deroghe all’ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio (sentenza n. 6 del 2013)» (sentenza n. 134 del 2014).

Queste conclusioni meritano di essere ribadite anche alla luce dell’introduzione – ad opera dall’art. 30, comma 1, 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98 – dell’art. 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001.

La disposizione recepisce la giurisprudenza di questa Corte, inserendo nel testo unico sull’edilizia i principi fondamentali della vincolatività, anche per le regioni e le province autonome, delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 e dell’ammissibilità di deroghe solo a condizione che esse siano «inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 134 del 2014; da ultimo sentenze 185 e 178 del 2016).

La disposizione regionale impugnata, non affidando l’operatività dei suoi precetti a «strumenti urbanistici» e non essendo funzionale ad un «assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio», riferisce la possibilità di deroga a qualsiasi ipotesi di intervento, quindi anche su singoli edifici, con la conseguenza che essa risulta assunta al di fuori dell’ambito della competenza regionale concorrente in materia di «governo del territorio», in violazione del limite dell’«ordinamento civile» assegnato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Va ancora precisato che, se è vero che – come sembra opinare il Governo – le stesse ragioni di contrasto con il riparto di competenze costituzionali potevano essere riferite al testo originario della norma, in quanto non conseguono alla sostituzione delle parole «ivi compresi» con la parola «nonché» (anche gli «interventi sul patrimonio edilizio esistente» possono infatti esaurirsi in un intervento mirato), la mancata impugnazione a suo tempo, da parte dello Stato, della disposizione originaria non rileva ai fini del presente giudizio, poiché la disposizione censurata – che peraltro presenta un contenuto di novità rispetto alla disposizione modificata, anche per l’aggiunta della previsione che il recupero del sottotetto non costituisce creazione di un nuovo piano – ha comunque l’effetto di reiterare la lesione da cui deriva l’interesse a ricorrere dello Stato.

L’omessa impugnazione da parte di quest’ultimo di precedenti norme regionali, analoghe a quelle oggetto di ricorso, non ha rilievo, dato che l’istituto dell’acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale (ex plurimis, sentenze n. 215 e n. 124 del 2015, n. 139 del 2013, n. 71 del 2012 e n. 187 del 2011).

4.– È altresì fondata, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, Cost., in riferimento all’art. 10, comma 1, lettera c), del TUE, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 11, secondo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, con il quale è stata sostituita la lettera e) del comma 1, dell’art. 21-bis della legge reg. n. 16 del 2008.

In virtù di tale modifica la ristrutturazione edilizia comportante incrementi della superficie all’interno delle singole unità immobiliari o dell’edificio «con contestuali modifiche all’esterno» è stata assoggettata a SCIA.

La norma regionale impugnata, assoggettando a SCIA gli interventi di ristrutturazione edilizia con «contestuali modifiche all’esterno», si pone in evidente contrasto con l’art. 10, comma 1, lettera c), del TUE – costituente principio fondamentale della materia «governo del territorio» – il quale prevede che gli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti modifiche «dei prospetti» sono assoggettati a permesso di costruire o a DIA alternativa (art. 22, comma 3, lettera a, del TUE).

La modifica dei prospetti (ovvero, del fronte o della facciata) comporta infatti inevitabilmente una modifica «all'esterno» dell'edificio.

L'interpretazione riduttiva della Regione, secondo la quale la norma impugnata si limiterebbe a subordinare alla presentazione della SCIA le sole modifiche di dettaglio – che non potrebbero consistere in modifiche della dimensione e delle caratteristiche essenziali dei prospetti, bensì soltanto in modifiche di dettaglio delle facciate esistenti (quali gli adattamenti delle bucatore o di altri elementi già presenti e che siano connessi ai lavori di ristrutturazione interna) – non corrisponde alla lettera della disposizione, che si riferisce invece genericamente e senza alcuna limitazione a tutte le modifiche esterne eseguite contestualmente ai lavori di ristrutturazione interni alle singole unità immobiliari.

4.1.– Il concorrente profilo di contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., denunciato dal Governo, perché il citato art. 6, comma 11, avrebbe invaso la potestà esclusiva dello Stato in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni», cui andrebbe ricondotta la disciplina della SCIA, può ritenersi assorbito.

5.– È fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 15, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, nella parte in cui assoggetta obbligatoriamente a DIA gli «interventi [di ristrutturazione edilizia] comportanti mutamenti della destinazione d'uso aventi ad oggetto immobili compresi nelle zone omogenee A o nelle zone o ambiti ad esse assimilabili e non rientranti nei casi di cui al ridetto articolo 21-bis, comma 1, lettera f)», per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 10, comma 1, lettera c), del TUE.

L'art. 10, comma 1, lettera c), del TUE, subordina a permesso di costruire la realizzazione delle opere di ristrutturazione edilizia sugli immobili compresi nelle zone omogenee A, che comportino mutamenti della destinazione d'uso.

Per la stessa tipologia di opere, l'art. 22, comma 3, del TUE consente all'interessato, per ragioni di carattere acceleratorio, di optare per la presentazione della DIA (cosiddetta “super DIA”).

Tale facoltà esaurisce i propri effetti sul piano esclusivamente procedimentale, mentre sul piano sostanziale dei presupposti, nonché su quello penale e contributivo, resta ferma l'applicazione della disciplina dettata per il permesso di costruire.

L'art. 23, comma 1, della legge reg. n. 16 del 2008, come novellato dalla norma censurata, assoggetta a comunicazione di inizio dei lavori e a DIA “obbligatoria” vari interventi, tra i quali i lavori di ristrutturazione edilizia comportanti mutamenti della destinazione d'uso su immobili compresi nelle zone omogenee A o nelle zone o ambiti ad esse assimilabili (lettera b). Anche la DIA regionale “obbligatoria” – come la cosiddetta “super DIA” del citato art. 22, comma 3, del TUE – esaurisce i propri effetti sul piano procedimentale (art. 23, comma 3, della legge reg. n. 16 del 2008). Sotto questo profilo, dunque, il regime regionale contestato è coerente con quanto previsto dal TUE.

La previsione della DIA “obbligatoria” come modello procedimentale sostitutivo del permesso di costruire, anziché come modello alternativo (secondo quanto previsto nel TUE), tuttavia, rappresenta un disallineamento non consentito della disciplina regionale rispetto a quella statale.

La facoltà per il privato, prevista dal legislatore statale, di chiedere il permesso di costruire o di presentare, alternativamente, denuncia di inizio di attività per la realizzazione degli interventi previsti all'art. 22, comma 3, del TUE, ricade nella disciplina dei titoli abilitativi, e quindi tra i principi fondamentali della materia concorrente del «governo del territorio».

L'ordinamento statale attribuisce una particolare considerazione all'interesse del privato a munirsi di un assenso esplicito – anche a garanzia della migliore certezza delle situazioni giuridiche, tanto più rilevante quando, come nella materia edilizia, possano sopravvenire interventi interdittivi dell'amministrazione – come è confermato dal successivo comma 7, del medesimo art. 22 del TUE, il quale fa comunque sempre salva la possibilità per l'interessato di chiedere il rilascio

del permesso di costruire per interventi che sarebbero realizzabili con la mera presentazione della denuncia di inizio attività.

6.– Il Presidente del Consiglio censura infine le disposizioni contenute nell'art. 6, commi 20 e 21, primo e secondo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015.

L'articolo 6, comma 20, recante modifica dell'art. 38, comma 1, della legge reg. n. 16 del 2008, assoggetta a contributo di costruzione gli interventi sul patrimonio edilizio esistente che determinano un incremento del carico urbanistico, o comunque un'incidenza significativa sotto il profilo urbanistico, conseguenti a: «un aumento della superficie agibile dell'edificio o delle singole unità immobiliari ai sensi dell'articolo 67, con esclusione del caso di incremento della superficie agibile all'interno di unità immobiliari inferiore al limite di 25 metri quadrati e comunque delle variazioni di superficie derivanti da mera eliminazione di muri divisori (nuova lettera a dell'art. 38, comma 1)»; «interventi edilizi di frazionamento di unità immobiliari relativi ad edifici di qualunque destinazione d'uso che determinino un numero di unità immobiliari superiore al doppio di quelle esistenti, anche se non comportanti aumento di superficie agibile» (nuova lettera c dell'art. 38, comma 1).

L'art. 6, comma 21, primo trattino, di modifica dell'art. 39 della legge reg. n. 16 del 2008, esonera dal contributo di costruzione «gli interventi di accorpamento e di frazionamento di unità immobiliari non rientranti nelle fattispecie dell'articolo 38, comma 1, lettere a) e c), anche se comportanti la mera eliminazione di muri divisori od incrementi di superficie delle unità immobiliari inferiori a 25 metri quadrati» (nuova lettera g-bis dell'art. 39, comma 1).

L'art. 6, comma 21, secondo trattino, modifica il comma 2-bis dell'art. 39 della legge reg. n. 16 del 2008, il quale ora recita: «gli interventi di manutenzione straordinaria, che comportino un aumento del carico urbanistico determinato da incremento della superficie agibile all'interno dell'unità immobiliare pari o superiore a 25 metri quadrati e non derivante dalla mera eliminazione di pareti divisorie, sono soggetti al contributo di costruzione commisurato all'incidenza delle sole opere di urbanizzazione da applicarsi sulla totalità della superficie dell'unità immobiliare interessata dall'incremento».

Secondo il Governo tali disposizioni contrasterebbero con l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'articolo 17, comma 4, del TUE, il quale prevede che per gli interventi di manutenzione straordinaria (di cui all'art. 6, comma 2, lettera a, del TUE), qualora comportanti aumento del carico urbanistico, il contributo di costruzione sia commisurato alla incidenza delle sole opere di urbanizzazione, purché ne derivi un aumento della superficie calpestabile.

La disciplina statale condiziona l'obbligo di corrispondere il contributo di costruzione (commisurato in questo caso ai soli oneri di urbanizzazione), all'aumento del carico urbanistico e della superficie agibile, prescindendo da limiti di aumento della superficie calpestabile o di numero delle unità immobiliari soggette a frazionamento o accorpamento.

Prevedendo una soglia al di sotto della quale gli interventi sarebbero esonerati dal contributo, la Regione Liguria avrebbe introdotto ipotesi di esonero non contemplate dalla legislazione statale.

6.1.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 20 e 21, primo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, è fondata.

Con tali disposizioni il legislatore regionale esonera dal contributo di costruzione due categorie di intervento che secondo la legge statale devono invece restare soggette a contribuzione, nei termini fissati dal TUE: gli interventi sul patrimonio edilizio esistente che determinano un aumento della superficie agibile dell'edificio o delle singole unità immobiliari, quando l'incremento della superficie agibile all'interno delle unità immobiliari sia inferiore a 25 metri quadrati, e quando le variazioni di superficie derivino da mera eliminazione di muri divisorii; gli interventi di frazionamento di unità immobiliari che determinino un numero di unità immobiliari inferiore al doppio di quelle esistenti, sia pure con aumento di superficie agibile.

A seconda delle loro concrete caratteristiche costruttive, questi interventi (qualificati genericamente dal legislatore regionale come «interventi sul patrimonio edilizio esistente») possono rientrare nella nozione di «manutenzione straordinaria», come definita agli artt. 3, comma 1, lettera b) e 6, comma 2, lettera a) del TUE, o in quella di «ristrutturazione edilizia», come definita dall'art. 3, comma 1, lettera d) del TUE.

La disciplina statale prevede per la prima (ove ricorrano i presupposti dell'art. 17, comma 4, del TUE) una riduzione del contributo alla sola parte corrispondente alla incidenza delle opere di urbanizzazione, e per la seconda la regola del pagamento del contributo per intero, salvi casi particolari di esonero, come quello della ristrutturazione di edifici unifamiliari (art. 17, comma 3, lettera b, del TUE), o di riduzione, come quello della ristrutturazione di immobili dismessi o in via di dismissione (art. 17, comma 4-bis, del TUE).

Le fattispecie di esonero introdotte dalle norme regionali impugnate vanno al di là di queste ipotesi e contrastano, dunque, con i principi fondamentali della materia.

L'onerosità del titolo abilitativo «riguarda infatti un principio della disciplina un tempo urbanistica e oggi ricompresa fra le funzioni legislative concorrenti sotto la rubrica “governo del territorio”» (sentenza n. 303 del 2003), e anche le deroghe al principio (elencate all'art. 17 del TUE), in quanto legate a quest'ultimo da un rapporto di coesistenzialità, partecipano della stessa natura di principio fondamentale (sentenze n. 1033 del 1988 e n. 13 del 1980).

6.2.– Resta da scrutinare la censura riferita all'art. 39, comma 2-bis, della legge reg. Liguria n. 16 del 2008 (come novellato dall'art. 6, comma 21, secondo trattino, della legge reg. n. 12 del 2015), ai sensi del quale: «Gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'art. 21-bis, comma 1, qualora comportanti un aumento del carico urbanistico determinato da incremento della superficie agibile all'interno dell'unità immobiliare pari o superiore a 25 metri quadrati e non derivante dalla mera eliminazione di pareti divisorie, sono soggetti al contributo di costruzione commisurato all'incidenza delle sole opere di urbanizzazione e da applicarsi sulla totalità della superficie dell'unità immobiliare interessata dall'incremento».

La questione non è fondata.

È vero che l'art. 17, comma 4, del TUE assoggetta a contributo di costruzione, sia pur in misura ridotta, come visto, tutti gli interventi di manutenzione straordinaria previsti all'articolo 6, comma 2, lettera a), se comportanti aumento del carico urbanistico e purché ne derivi un aumento della superficie calpestabile, e che la disposizione regionale quantifica il presupposto impositivo dell'aumento di carico urbanistico, stabilendo che esso ricorre quando vi sia un incremento della superficie agibile all'interno dell'unità immobiliare pari o superiore a 25 metri quadrati e non derivante dalla mera eliminazione di pareti divisorie.

Così facendo, peraltro, la legge regionale non invade l'ambito della normativa di principio, in quanto si limita a introdurre una più precisa quantificazione dei presupposti applicativi della disposizione statale.

Il principio fondamentale della materia che quest'ultima esprime, ossia la riduzione della contribuzione per le opere di manutenzione straordinaria comportanti un aumento del carico urbanistico, resta salvo, risultando solo precisata, nella norma regionale, la nozione di aumento del carico urbanistico.

6.3.– Il Governo sostiene infine che l'art. 6, commi 20 e 21, primo e secondo trattino, contrasterebbe anche con gli artt. 3 e 97 Cost., in relazione ai canoni di ragionevolezza e di buona amministrazione, in considerazione di una ritenuta eccessiva gravosità degli oneri imposti agli interessati.

La censura è formulata in termini così generici da non consentire di identificare le ragioni per le quali i parametri invocati sarebbero violati.

Il ricorrente non spiega per quale motivo l'imposizione del contributo di costruzione nella misura ordinaria dovrebbe ritenersi eccessivamente onerosa e neppure in quali termini tale maggiorazione potrebbe riflettersi sul buon andamento della pubblica amministrazione.

In quanto non offre un percorso logico argomentativo idoneo a collegare le norme impugnate ai parametri invocati, la questione deve essere dichiarata inammissibile (sentenze n. 250 e n. 221 del 2013).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 3, 8, secondo trattino, e 11, terzo trattino, della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale);
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015;
- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 11, secondo trattino, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015;
- 4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 15, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015;
- 5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 20 e 21, primo trattino, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015;
- 6) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 20 e 21, primo e secondo trattino, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 21, secondo trattino, della medesima legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 settembre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 novembre 2016.

Sentenza: 5 ottobre 2016, n. 239

Materia: tutela della concorrenza - commercio

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: articoli 3, 41, 97, 117, primo e secondo comma, lettere e) e m) della Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 9, comma 4, 13, comma 7, lettere a) e c), 17, commi 3 e 4, 18 e 45 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del Commercio)

Esito: fondatezza della questione per gli articoli 9, comma 4, 13, comma 7, lettere a) e c), 17, commi 3 e 4, 45 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del Commercio); non fondatezza per l'articolo 18 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del Commercio)

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Parte ricorrente impugna diverse disposizioni della legge regionale n. 24 del 2015 “Codice del Commercio” della Regione Puglia: articoli 9, comma 4, e 13, comma 7, lettera c), che prevedono interventi regolativi degli orari di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali attraverso la promozione di “*accordi volontari*” tra operatori e attraverso “*programmi di valorizzazione commerciale*”; articolo 13, comma 7, lettera a), che consente ai Comuni, nell’ambito dei sopracitati progetti di valorizzazione commerciale, di vietare la vendita di particolari merceologie o l’attività in particolari settori merceologici; articolo 17, commi 3 e 4, che subordina ad autorizzazione commerciale l’apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita o l’ampliamento della superficie di una “media” o “grande struttura di vendita” e prevede, per i “centri commerciali” e per le “aree commerciali integrate”, che l’apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l’ampliamento necessitano di autorizzazione per l’intero centro e di autorizzazione o segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a seconda della dimensione, per ciascuno degli esercizi al dettaglio presenti nel centro medesimo; articolo 18, che stabilisce che i Comuni debbono individuare nei loro strumenti urbanistici le aree idonee all’insediamento di strutture commerciali e prevedere altresì che l’insediamento di «grandi strutture di vendita» e di «medie strutture di vendita di tipo M3» sia consentito solo in aree con profilo urbanistico idoneo e oggetto di piani urbanistici attuativi; articolo 45, che stabilisce che i nuovi impianti di distribuzione del carburante devono essere dotati di almeno un prodotto ecocompatibile GPL o metano, “*a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi*”.

Sia pure con i necessari distinguo per ciò che attiene ai diversi riferimenti normativi di derivazione europea e nazionale applicabili alle disposizioni impugnate, viene eccepita la violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, articolo 117, secondo comma lettera e), in quanto il legislatore regionale avrebbe indirettamente e sostanzialmente introdotto nel corpus legislativo regionale disposizioni violative del parametro invocato.

La Corte preliminarmente, richiamata la giurisprudenza in merito (sentenze 185/2011, 119/2012, 38/2016 e 63/2016) dichiara l’inammissibilità delle questioni sollevate in relazione alla violazione dei parametri costituiti dagli articoli 3, 41, 97 e 117, primo comma Costituzione per

genericità e carenza di motivazione, poiché il ricorso si limita ad indicare le norme censurate senza argomentare la ricostruzione degli elementi a supporto di tale affermazione.

Quanto al merito della prospettata violazione del parametro della tutela della concorrenza, la Corte ritiene che essa sussista per ciò che attiene alle disposizioni impugnate relative agli orari degli esercizi commerciali, non diversamente da altre disposizioni di normative regionali attinenti a fattispecie analoghe, già censurate dalla Corte con sentenze 27/2012, 65/2013 e 104/2014.

La liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali, è stata disposta, in via sperimentale e successivamente a regime, con l'articolo 3, comma 1, lettera d-bis), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale).

In seguito alla modifica disposta dall'articolo 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), e quelle di somministrazione di alimenti e bevande si svolgono "senza i seguenti limiti e prescrizioni" concernenti, tra l'altro, "il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio", per cui si è in presenza di un divieto assoluto di regolazione degli orari disposto dalla legge dello Stato, appunto a tutela della concorrenza, e ciò non consente al legislatore regionale nessuno spazio per derogarvi in alcun modo.

Anche le censure, stesso parametro evocato, avanzate verso l'articolo 13, comma 7, lettera a), che consente ai Comuni, nell'ambito di progetti di valorizzazione commerciale, di vietare la vendita di particolari merceologie o l'attività in particolari settori merceologici, sono ritenute fondate dalla Corte.

La disposizione è in contrasto con l'articolo 34, comma 3, lettera d), sempre del d.l. n. 201 del 2011, secondo cui sono abrogate le restrizioni concernenti il "divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti" e con l'articolo 3, comma 9, lettera f), del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), secondo cui tra le restrizioni abrogate è compresa ogni "limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti".

Per ciò che concerne l'articolo 17, commi 3 e 4, che richiede apposite autorizzazioni da parte del Comune all'esercizio delle attività commerciali, è anch'esso ritenuto illegittimo costituzionalmente, perché posto in violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione. Sono infatti disattesi del tutto i principi di semplificazione e liberalizzazione stabiliti dall'articolo 19 della legge n. 241 del 1990, che prevede la SCIA sostitutiva di ogni atto di autorizzazione o licenza anche per l'esercizio di un'attività commerciale, e dai citati articoli 31 e 34 del d.l. n. 201 del 2011, che hanno affermato la libertà di apertura, accesso, organizzazione e svolgimento delle attività economiche, abolendo le autorizzazioni espresse e i controlli ex ante, con la sola esclusione degli atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, posti a tutela di specifici interessi pubblici costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento dell'Unione europea, secondo quanto stabilito dalla Direttiva n. 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, e comunque nel rispetto del principio di proporzionalità.

Le disposizioni statali in materia di semplificazione, in quanto riferite ad attività economiche, sono da considerarsi principi di liberalizzazione, rientrano in primis nella competenza in tema di tutela della concorrenza (sentenze 200/2012 e 8 /2013).

La Corte ricorda che inoltre, in generale, *i principi di semplificazione amministrativa sono espressione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (sentenza n. 164 del 2012); sicché, la loro violazione determina un vulnus all'art. 117, secondo comma, lettere e) e m), Cost., che riserva in via esclusiva alla competenza dello Stato la legislazione in materia.*

Anche per l'articolo 18, che prevede zonizzazioni commerciali negli strumenti urbanistici generali e di piani attuativi per gli insediamenti più grandi, parte ricorrente ha eccepito nuovamente la violazione del parametro evocato dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

La Corte non ritiene fondata la censura, in quanto la disposizione impugnata rientra negli spazi regolativi consentiti al legislatore regionale, poiché l'articolo 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, non pone un divieto assoluto, di regolazione da parte delle Regioni, come per gli orari di apertura degli esercizi commerciali, in quanto la disposizione statale testualmente detta: "costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali".

Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali".

La Corte, richiama a tal proposito la propria giurisprudenza in merito di liberalizzazione, ritenuta quale *razionalizzazione della regolazione*, e che quindi non esclude ogni intervento legislativo regionale regolativo delle attività economiche, purché questo sia conforme alla legittimità e proporzionalità dello stesso rispetto al perseguimento di un interesse di rilievo costituzionale (sentenze 200/2012 e 8/2013), nonché non discriminatorio nei confronti di nuovi operatori.

L'articolo 45, sempre impugnato per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, stabilisce che i "nuovi" impianti di distribuzione del carburante devono essere dotati di almeno un prodotto ecocompatibile GPL o metano, 2a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi".

La Corte valuta che la norma, ponendo come regola un *obbligo asimmetrico* gravante solo sui nuovi distributori, pur prevedendosi in via di eccezione la possibilità di derogarvi, ove l'interessato ne dimostri l'eccessiva onerosità sul piano tecnico o economico, sia illegittima costituzionalmente.

La legislazione statale, con l'articolo 17, comma 5, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), pone come regola, a tutela della concorrenza, la libertà d'iniziativa da parte dei singoli distributori, stabilendo solo in via d'eccezione la possibilità di imporre obblighi asimmetrici, purché sempre subordinati al rispetto della proporzionalità.

Nella fattispecie in esame, l'onere della prova dell'eccessiva onerosità ricade sull'operatore economico, mentre nel caso della legge statale esso grava, al contrario, sull'Ente che rilascia l'autorizzazione, per cui nella disposizione regionale impugnata non si ravvisano elementi che consentano di ritenerla ragionevole e proporzionale.

Disposizioni varie in materia di commercio (orari di apertura e di chiusura al pubblico; progetti di valorizzazione; titoli abilitativi per apertura, trasferimento e ampliamento degli esercizi; pianificazione territoriale e urbanistica; tipologie e attività commerciali integrative). - Legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del commercio), artt. 9, comma 4, 13, comma 7, lettere a) e c), 17, commi 3 e 4, 18 e 45. (T-160239) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.46 del 16-11-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 4, 13, comma 7, lettere a) e c), 17, commi 3 e 4, 18 e 45 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del commercio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 22 giugno 2015, depositato in cancelleria il 25 giugno 2015 e iscritto al n. 70 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 22 giugno 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 9, comma 4, 13, comma 7, lettere a) e c), 17, commi 3 e 4, 18 e 45 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del Commercio), per violazione degli artt. 3, 41, 97 e 117, primo e secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione.

1.1.– Più precisamente, il ricorrente evidenzia che gli artt. 9, comma 4, e 13, comma 7, lettera c), della legge reg. Puglia n. 24 del 2015 prevedono interventi regolativi degli orari di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali attraverso la promozione di «accordi volontari» tra operatori e attraverso «programmi di valorizzazione commerciale».

In tal modo, le citate disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto regolano una variabile concorrenziale che lo Stato ha disciplinato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza, disponendo – all'art. 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 – che le attività commerciali si esercitano senza vincoli e prescrizioni riguardanti il rispetto degli orari di apertura e di chiusura.

1.2.– Con riguardo al solo art. 9, comma 4, della citata legge regionale n. 24 del 2015, il ricorrente reputa che tale norma – promuovendo esplicitamente accordi tra operatori volti a creare un coordinamento consapevole sulla variabile concorrenziale dell'orario di apertura degli esercizi – contrasti anche l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto legittimerebbe intese restrittive della concorrenza vietate dall'art. 2 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato) e dall'art. 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957, in violazione degli obblighi assunti nei confronti dell'Unione europea.

1.3.– La difesa dello Stato censura poi l'art. 13, comma 7, lettera a), della stessa legge regionale n. 24 del 2015, che consente ai Comuni, nell'ambito dei citati progetti di valorizzazione commerciale, di vietare la vendita di particolari merceologie o l'attività in particolari settori merceologici. Così facendo la norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto reintroduce limitazioni già abrogate dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza», segnatamente con l'art. 34, comma 3, lettera d), della legge n. 214 del 2011 (recte: del d.l. n. 201 del 2011) e con l'art. 3, comma 9, lettera f), della legge 14

settembre 2011, n. 148 (recte: del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo»), che vietano le limitazioni alla commercializzazione di determinati prodotti.

1.4.– Il ricorrente ha poi osservato che l’art. 17, commi 3 e 4, della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, subordina ad autorizzazione commerciale l’apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita o l’ampliamento della superficie di una “media” o “grande struttura di vendita” e prevede, per i “centri commerciali” e per le “aree commerciali integrate”, che l’apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l’ampliamento necessitano di autorizzazione per l’intero centro e di autorizzazione o segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a seconda della dimensione, per ciascuno degli esercizi al dettaglio presenti nel centro medesimo.

Simile norma, ad avviso dello Stato, violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto si pone in contrasto con i principi di semplificazione e liberalizzazione stabiliti in punto di SCIA dalla legislazione statale. Segnatamente la disciplina regionale contrasterebbe con l’art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme sul procedimento amministrativo), secondo cui la SCIA è sostitutiva di ogni atto di autorizzazione o licenza per l’esercizio di un’attività commerciale.

Allo stesso modo il contrasto sussisterebbe con gli artt. 31 e 34 della legge n. 214 del 2011 (recte: del d.l. n. 201 del 2011), nonché con l’«art. 1 della legge 27/2012», che hanno abolito le autorizzazioni commerciali espresse, con la sola esclusione delle autorizzazioni concernenti gli interessi pubblici più sensibili, indicati dalla Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

La censurata previsione di un’autonoma autorizzazione commerciale, secondo il ricorrente, violerebbe anche l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto, ponendosi in contrasto con i sopra citati principi di semplificazione e liberalizzazione contenuti nella legislazione statale ricordata, altererebbe le condizioni di piena concorrenza tra gli operatori.

1.5.– Quanto all’art. 18 della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, il ricorrente osserva che la disposizione stabilisce che i Comuni debbono individuare nei loro strumenti urbanistici le aree idonee all’insediamento di strutture commerciali e prevedere altresì che l’insediamento di «grandi strutture di vendita» e di «medie strutture di vendita di tipo M3» sia consentito solo in aree con profilo urbanistico idoneo e oggetto di piani urbanistici attuativi.

Detta norma confliggerebbe con gli artt. 3 e 41 Cost. in quanto sacrificerebbe il nucleo essenziale della libertà economica degli operatori, ricavabile dagli artt. 31, comma 2, e 34, comma 3, della legge n. 214 del 2011 (recte: del d.l. n. 201 del 2011) e dall’«art. 1 della legge n.27/2012»; con l’art. 97 Cost., in quanto sacrificerebbe l’interesse degli operatori alla riduzione al minimo dei vincoli amministrativi, pure affermato dalle norme statali sopra citate; con l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto altererebbe le condizioni per il pieno sviluppo della concorrenza, tutelata dalle norme statali sopra citate; con l’art. 117, primo comma, Cost., in quanto contravverrebbe agli obblighi assunti nei confronti dell’Unione europea in merito alla tutela della concorrenza.

1.6.– Infine, è impugnato l’art. 45 della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, che stabilisce che i nuovi impianti di distribuzione del carburante devono essere dotati di almeno un prodotto ecocompatibile GPL o metano, «a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi».

In tal modo, la norma violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto introduce una barriera all’accesso al mercato della distribuzione di carburanti in rete, perché impone un obbligo asimmetrico (gravante, cioè, solo sugli operatori nuovi entranti) di fornire un prodotto eco-compatibile, prevedendo come eccezione la possibilità di dimostrare che ottemperare a tale obbligo determini ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e sproporzionati (così da addossare l’onere della prova al richiedente). Diversamente, la legislazione statale – segnatamente l’art. 17, comma 5, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo

sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27 – pone come regola la libertà di iniziativa, subordinando la previsione di eventuali obblighi al rispetto della proporzionalità (il cui onere probatorio ricade, quindi, sull'ente che rilascia l'autorizzazione).

Palese sarebbe, pertanto, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in punto di tutela della concorrenza e dell'art. 117, primo comma, Cost. per mancato rispetto degli obblighi assunti nei confronti dell'Unione europea.

2.– In via preliminare deve osservarsi che la Regione Puglia, regolarmente costituitasi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità di talune delle questioni sollevate.

2.1.– In relazione all'impugnazione degli artt. 9, comma 4, e 13, comma 7, lettera c), della legge regionale n. 24 del 2015, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate con riguardo alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per genericità o carenza della motivazione.

L'eccezione è fondata.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che, nei ricorsi in via principale, non solo deve, a pena di inammissibilità, essere individuato l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che si censura e ai parametri che si ritengono violati), ma il ricorrente ha anche l'onere di esplicitare un'argomentazione di merito a sostegno del vulnus lamentato, onere che deve considerarsi addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali (ex multis, e da ultimo, sentenza n. 38 del 2016).

Ancora più esplicitamente e proprio in relazione al rispetto di normativa comunitaria, la sentenza n. 63 del 2016 ha precisato che «l'assenza di qualsiasi argomentazione in merito ai presupposti di applicabilità delle norme dell'Unione europea alla legge in esame rende il riferimento a queste ultime generico (sentenze n. 199 del 2012 e n. 185 del 2011)».

Nella specie il ricorso si è limitato a individuare le norme censurate e i parametri evocati con le relative norme interposte, asserendo semplicemente che tali disposizioni promuoverebbero un coordinamento consapevole tra gli esercenti su una variabile concorrenziale, quale sarebbe quella degli orari di apertura e chiusura, e che, così facendo, legittimerebbe intese vietate.

Tuttavia, lo stesso ricorso non si fa carico di ricostruire, neppure in termini meramente assertivi, i presupposti (particolarmente articolati) cui è subordinato il divieto di intese, con particolare riguardo alla natura della delega a privati di decisioni economiche, al pregiudizio al commercio tra gli Stati membri e alla conseguente applicabilità della normativa europea alla specie in esame.

Analoghe lacune si evidenziano poi con riguardo alla rinuncia dell'ente pubblico territoriale a controllare l'applicazione del divieto, agli elementi da cui dedurre (anche solo astrattamente) la probabilità che si verificano significative alterazioni della concorrenza, alla natura diretta o indiretta della influenza sulla concorrenza medesima, rinunciando, del resto, ad una completa, e pur necessaria, indicazione della conferente giurisprudenza comunitaria o, almeno, delle indicazioni da questa desumibili.

Sotto questo profilo, pertanto, la censura sembra effettivamente generica e, come tale, inammissibile limitatamente al citato art. 117, primo comma, Cost.

2.2.– La medesima eccezione di inammissibilità per genericità della motivazione è stata poi reiterata dalla Regione resistente anche in relazione all'impugnazione dell'art. 18, limitatamente alle censure relative alla violazione degli artt. 3, 41, 97 e 117, primo comma, Cost.

L'eccezione è fondata.

Anche in questo caso nel ricorso si esplicita il contenuto della disposizione censurata, ritenendola espressiva di una norma di programmazione economica che, attribuendo il potere di condizionare l'insediamento di nuove attività commerciali solo in alcune zone, indipendentemente dal loro oggetto e dalle dimensioni dell'esercizio, eccederebbe i limiti della consueta attività di zonizzazione urbanistica, così da condizionare illegittimamente il libero mercato.

Tuttavia, in relazione alla violazione dei parametri ex artt. 3, 41, 97 e 117, primo comma, Cost. il ricorso risulta meramente assertivo. In ossequio alla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, i parametri evocati, anche in considerazione della loro ampiezza espressiva, avrebbero dovuto essere oggetto di una più approfondita disamina, che ne evidenziasse gli aspetti rilevanti in relazione alla disposizione impugnata, in modo da supportare la loro asserita violazione con argomenti specifici, tali da consentire a questa Corte di comprendere e saggiare nel merito la fondatezza delle censure.

La genericità delle censure riferite alla violazione degli artt. 3, 41, 97 e 117, primo comma, Cost. determina perciò l'inammissibilità delle relative questioni.

2.3.– Analogamente generiche sono anche le censure riferite al parametro interposto, individuato semplicemente nell'«art. 1 della legge 27/2012».

L'art. 1 della legge 24 marzo 2012, n. 27, infatti, dispone soltanto la conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività».

Nei termini in cui è effettuata, pertanto, l'indicazione della norma interposta non consente neppure di individuare la pertinente disposizione del decreto-legge cui il ricorrente intende fare riferimento.

2.4.– La Regione resistente ha infine eccepito l'inammissibilità dell'impugnazione degli artt. 13, comma 7, lettera a), e 45, in entrambi i casi limitatamente alle censure che si riferiscono all'art. 117, primo comma, Cost., in quanto il predetto parametro non risulta incluso nella delibera di autorizzazione.

L'eccezione è fondata.

Occorre ricordare, infatti, che la giurisprudenza costituzionale (da ultimo sentenze n. 46 del 2015 e n. 298 del 2013) è costante nel ritenere che l'omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dell'organo politico, comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso.

Poiché nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dei citati artt. 13, comma 7, lettera a), e 45, non è fatta alcuna menzione della censura relativa all'art. 117, primo comma, Cost., deve dichiararsi l'inammissibilità della questione limitatamente a quel parametro.

3.– Nel merito, è fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 4, e 13, comma 7, lettera c), della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, che prevedono interventi in punto di orari degli esercizi commerciali, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di «tutela della concorrenza».

3.1.– Il legislatore statale è intervenuto per assicurare la liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali, dapprima in via sperimentale e poi a regime, con l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248.

Attualmente, in seguito alla modifica disposta dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), e quelle di somministrazione di alimenti e bevande si svolgono «senza i seguenti limiti e prescrizioni» concernenti, tra l'altro, «il rispetto degli orari di apertura e di

chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio».

Tale ultima modifica, contenuta nel citato art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, è stata oggetto di impugnazione da parte di numerose Regioni che hanno lamentato la violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di commercio ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Questa Corte, con sentenza n. 299 del 2012, ha ritenuto non fondate le questioni di costituzionalità sollevate dalle Regioni ricorrenti, dovendosi inquadrare l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 nella materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato.

A seguito di tale pronuncia, la Corte costituzionale, con le sentenze n. 27 e n. 65 del 2013 e n. 104 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di diverse norme regionali con le quali si erano regolati gli orari degli esercizi commerciali, in quanto contrastanti con l'espresso divieto di limiti e prescrizioni in materia, contenuto nella citata normativa statale.

Analogo contrasto deve essere ravvisato nella specie, con riferimento alle impugnate disposizioni della Regione Puglia.

3.2.– L'art. 9, comma 4, della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, infatti, stabilisce che la Regione e i Comuni promuovono «accordi volontari» tra operatori commerciali volti alla regolazione degli orari di esercizio, con ciò ponendosi in aperto contrasto con il perentorio e assoluto divieto contenuto nella descritta legislazione statale, in modo da determinare una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Né vale a escludere detta violazione il carattere «volontario» degli accordi che la legge regionale impugnata prefigura.

La legislazione statale vigente è perentoria nell'affermare che l'attività commerciale è esercitata «senza limiti e prescrizioni» concernenti gli orari.

Il divieto previsto riguarda, pertanto, ogni forma di regolazione, diretta o indiretta, degli orari di esercizio: sia quelle prescritte per via normativa, sia quelle frutto di accordi tra operatori economici.

3.3.– L'art. 13 della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, prevede che i Comuni – in accordo con i soggetti pubblici e i privati interessati, con le associazioni del commercio maggiormente rappresentative anche in sede locale, le organizzazioni dei consumatori e dei sindacati – elaborino «progetti di valorizzazione commerciale» esaminando «le politiche pubbliche riferite all'area, la progettualità privata e l'efficacia degli strumenti normativi e finanziari in atto, al fine del rilancio e della qualificazione dell'area stessa e dell'insieme di attività economiche in essa presenti». Ai sensi del censurato comma 7, lettera c), del medesimo articolo, il legislatore regionale ha previsto che, tra i possibili contenuti di tali progetti, rientrino anche «interventi in materia di orari di apertura».

Anche in questo caso la legge regionale dispone in materia di orari degli esercizi commerciali, in contrasto con il citato divieto assoluto e perentorio di regolazione, disposto dallo Stato nell'ambito della sua competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza». Conseguentemente anche l'impugnato art. 13, comma 7, lettera c) deve ritenersi violare l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.4.– Non può essere condiviso l'argomento dedotto dalla resistente, secondo cui l'eventuale illegittimità potrebbe riguardare solo gli «atti» in concreto adottati in applicazione delle disposizioni impugnate (cioè i singoli accordi o i singoli programmi di valorizzazione), ma non la disposizione di legge regionale che li prevede.

A fronte di un divieto assoluto di regolazione degli orari disposto dalla legge dello Stato, è proprio l'aver fornito una base legale all'adozione di atti concernenti tale problematica a determinare la violazione costituzionale lamentata.

Del resto, qualunque sia il contenuto dei singoli atti, esso contrasterebbe con l'assolutezza del divieto stabilito dal legislatore statale, tanto che, in sede giurisdizionale, la loro illegittimità

sarebbe pregiudizialmente condizionata dalla declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative regionali che li prevedono.

3.5.– La totale liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali non costituisce una soluzione imposta dalla Costituzione, sicché lo Stato potrà rivederla in tutto o in parte, temperarla o mitigarla.

Nondimeno, nel vigore del divieto di imporre limiti e prescrizioni sugli orari, stabilito dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva a tutela della concorrenza, la disciplina regionale che intervenga per attenuare il divieto risulta illegittima sotto il profilo della violazione del riparto di competenze.

Ne consegue che gli artt. 9, comma 4, e 13, comma 7, lettera c), della legge reg. Puglia n. 24 del 2015 devono essere dichiarati illegittimi per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita altresì della legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 7, lettera a), della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, che, tra i possibili contenuti dei «programmi di valorizzazione commerciale», stabilisce possa esservi «il divieto di vendita di particolari merceologie o settori merceologici».

La questione è fondata.

Il divieto di vendita previsto dalla legislazione regionale risulta letteralmente in contrasto con l'art. 34, comma 3, lettera d), del citato d.l. n. 201 del 2011, secondo cui sono abrogate le restrizioni concernenti il «divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti» e con l'art. 3, comma 9, lettera f), del d.l. n. 138 del 2011, secondo cui tra le restrizioni abrogate è compresa ogni «limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti».

Si tratta, anche in questo caso, di disposizioni statali dettate per evitare restrizioni alla libera concorrenza e discriminazioni concorrenziali tra operatori, come tali rientranti nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza». Conseguentemente, le disposizioni regionali che, come quelle oggetto del presente giudizio, mantengano tali tipi di restrizioni sono costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri contesta la legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 3 e 4, della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, in quanto, richiedendo apposite autorizzazioni all'esercizio delle attività commerciali da parte del Comune, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere e) e m), Cost.

La questione è fondata.

5.1.– In primo luogo deve osservarsi che gli impugnati commi 3 e 4 dell'art. 17 prevedono, rispettivamente, che «[l]'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento della superficie di una media o grande struttura di vendita sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal comune competente per territorio» (comma 3) e che «[l]'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento della superficie di un centro commerciale e di un'area commerciale integrata necessitano di:

a) autorizzazione per il centro come tale, in quanto media o grande struttura di vendita, che è richiesta dal suo promotore o, in assenza, congiuntamente da tutti i titolari degli esercizi commerciali che vi danno vita, purché associati per la creazione del centro commerciale;

b) autorizzazione o SCIA, a seconda delle dimensioni, per ciascuno degli esercizi al dettaglio presenti nel centro» (comma 4).

Le disposizioni regionali censurate introducono la necessità di un'autorizzazione comunale finalizzata fra l'altro a consentire l'esercizio del commercio, in ordine alla quale rimette ai Comuni l'individuazione di procedure e presupposti specifici.

La previsione di un tale provvedimento autorizzatorio, a maggior ragione se di contenuto indefinito e rimesso sostanzialmente alla discrezionalità dell'amministrazione, contraddice esplicitamente i principi di semplificazione e liberalizzazione stabiliti dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990 – secondo cui la SCIA è sostitutiva di ogni atto di autorizzazione o licenza anche per l'esercizio di un'attività commerciale – e dagli artt. 31 e 34 del d.l. n. 201 del 2011, che hanno affermato la libertà di apertura, accesso, organizzazione e svolgimento delle attività economiche, abolendo le autorizzazioni espresse e i controlli ex ante, con la sola esclusione degli atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, posti a tutela di specifici interessi pubblici costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento dell'Unione europea, secondo quanto stabilito dalla Direttiva n. 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, e comunque nel rispetto del principio di proporzionalità.

Poiché le citate disposizioni statali in materia di semplificazione, in quanto riferite ad attività economiche, costituiscono principi di liberalizzazione, e rientrano anzitutto nella competenza in tema di tutela della concorrenza (sentenza n. 8 del 2013 e n. 200 del 2012); d'altra parte, questa Corte ha ritenuto che, in generale, i principi di semplificazione amministrativa sono espressione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (sentenza n. 164 del 2012); sicché, la loro violazione determina un vulnus all'art. 117, secondo comma, lettere e) e m), Cost., che riserva in via esclusiva alla competenza dello Stato la legislazione in materia.

6.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 18 della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, che stabilisce la previsione di una zonizzazione commerciale negli strumenti urbanistici generali e la necessità di piani attuativi per gli insediamenti commerciali di maggiori dimensioni, ritenendo che anch'esso violi l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La questione non è fondata.

6.1.– L'impugnato art. 18 stabilisce che i Comuni individuino le «aree idonee all'insediamento di strutture commerciali attraverso i propri strumenti urbanistici, in conformità alle finalità di cui all'articolo 2, con particolare riferimento al dimensionamento della funzione commerciale», prevedendo altresì che l'insediamento di «grandi strutture di vendita e di medie strutture di vendita di tipo M3 è consentito solo in aree idonee sotto il profilo urbanistico e oggetto di piani urbanistici attuativi anche al fine di prevedere le opere di mitigazione ambientale, di miglioramento dell'accessibilità e/o di riduzione dell'impatto socio economico, ritenute necessarie».

In questo campo la legislazione statale è intervenuta con l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, che è bene richiamare nel suo tenore testuale: «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali».

Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali».

In riferimento al citato comma 2 dell'art. 31, la Corte costituzionale (sentenza n. 104 del 2014) ha ritenuto che si tratta di un legittimo intervento del legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di concorrenza. Tuttavia, la disposizione non preclude ogni ulteriore intervento normativo regionale sul punto.

Occorre, infatti, osservare che, a differenza di quanto avvenuto con riferimento agli orari degli esercizi commerciali, pure espressione della competenza statale a tutela della concorrenza, la legge dello Stato non pone divieti assoluti di regolazione, né obblighi assoluti di liberalizzazione,

ma, al contrario, consente alle Regioni e agli enti locali la possibilità di prevedere «anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali», purché ciò avvenga «senza discriminazioni tra gli operatori» e a tutela di specifici interessi di adeguato rilievo costituzionale, quali la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali.

6.2.– Tale specifica apertura al legislatore regionale per la regolazione delle zone adibite alle attività commerciali attraverso gli strumenti urbanistici corrisponde, del resto, a un orientamento della giurisprudenza di questa Corte – espresso a partire dalla sentenza n. 200 del 2012 – che adotta una nozione di liberalizzazione intesa come «razionalizzazione della regolazione», compatibile con il mantenimento degli oneri «necessari alla tutela di superiori beni costituzionali».

Similmente, la sentenza n. 8 del 2013 ha ribadito che «in vista di una progressiva e ordinata liberalizzazione delle attività economiche» siano fatte salve «le regolamentazioni giustificate da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario», che siano «adeguate e proporzionate alle finalità pubbliche perseguite», così da «garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale e con gli altri principi costituzionali».

In questa prospettiva, prosegue la Corte con la medesima decisione n. 8 del 2013, «i principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni seguitino ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche», sia pure «in base ai principi indicati dal legislatore statale».

Tale orientamento ha consentito il formarsi di una giurisprudenza costituzionale che non esclude ogni intervento legislativo regionale regolativo delle attività economiche, ma vigila sulla legittimità e proporzionalità degli stessi rispetto al perseguimento di un interesse di rilievo costituzionale: tale è stato ritenuto ad esempio, un precetto regionale, in materia di distribuzione del carburante, contenente un “obbligo conformativo” alla norma statale, di carattere relativo e non assoluto, a tutela di «specifici interessi pubblici» (sentenza n. 105 del 2016).

6.3.– Non contraddice detto orientamento la sentenza n. 104 del 2014 con cui questa Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittime alcune disposizioni regionali che precludevano l'insediamento di esercizi commerciali in determinate zone, in particolare nel centro storico degli agglomerati urbani.

In tale caso, infatti, l'illegittimità costituzionale è stata dichiarata in ragione dell'assolutezza del divieto stabilito dal legislatore regionale e della discriminazione tra operatori che ne sarebbe derivata. Anche nella suddetta decisione, la Corte non ha mancato di sottolineare che l'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 consente di introdurre limiti alla apertura di nuovi esercizi commerciali per ragioni di tutela dell'ambiente «ivi incluso l'ambiente urbano» e attribuisce alle Regioni la possibilità di prevedere «anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali».

La dichiarazione di illegittimità costituzionale pronunciata in quel caso si radica nella assolutezza del divieto stabilito dalla norma regionale e, in definitiva, nella sua sproporzione rispetto alle finalità perseguite, tale da frapporre una ingiustificata barriera all'ingresso nel mercato, discriminatoria nei confronti dei nuovi operatori.

6.4.– Ciò premesso sui principi da applicare nella specie, va osservato che la previsione di zonizzazioni commerciali negli strumenti urbanistici generali e di piani attuativi per gli insediamenti più grandi, rientra proprio in quegli spazi di intervento regionale che lo stesso legislatore statale, con il citato art. 31 del decreto-legge n. 201 del 2011, ha salvaguardato a condizione che, come è possibile e doveroso fare, la zonizzazione commerciale non si traduca nell'individuazione di aree precluse allo sviluppo di esercizi commerciali in termini assoluti e che le finalità del «dimensionamento della funzione commerciale» e dell'«impatto socio-economico», siano volte alla cura di interessi di rango costituzionale, indicati nella medesima disposizione e che

risultano coerenti con quelli dichiaratamente perseguiti dalla impugnata legge regionale n. 24 del 2015 (art. 2, richiamato esplicitamente dall'art. 18).

La possibilità, pertanto, che la citata zonizzazione sia utilizzata per proteggere dalla concorrenza gli esercizi esistenti, confinando l'apertura dei nuovi in aree distanti o non competitive, concerne non la previsione legislativa regionale, quanto l'eventuale illegittimo esercizio in concreto del potere amministrativo in campo urbanistico da parte del singolo Comune, censurabile nelle opportune sedi di giustizia amministrativa, senza che esso possa dirsi in alcun modo legittimato dalle disposizioni regionali in esame e dovendosi al contrario ritenere in contrasto con esse, come correttamente interpretate.

In conclusione, sul punto, la questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 18 citato non è fondata.

7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha infine impugnato l'art. 45 della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, dubitando della sua legittimità in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. La questione è fondata.

7.1.– Il citato art. 45 stabilisce che i «nuovi» impianti di distribuzione del carburante devono essere dotati di almeno un prodotto ecocompatibile GPL o metano, «a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi».

Si tratta di una norma che introduce come regola un obbligo asimmetrico, in quanto gravante solo sui nuovi distributori, pur prevedendosi in via di eccezione la possibilità di derogarvi, ove l'interessato ne dimostri l'eccessiva onerosità sul piano tecnico o economico.

La legislazione statale, invece, con l'art. 17, comma 5, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 27 del 2012, pone come regola, a tutela della concorrenza, la libertà d'iniziativa da parte dei singoli distributori, stabilendo solo in via d'eccezione la possibilità di imporre obblighi asimmetrici, pur sempre subordinati al rispetto della proporzionalità.

Nel caso della legge regionale in esame, l'onere della prova dell'eccessiva onerosità ricade sull'operatore economico, mentre nel caso della legge statale esso grava, al contrario, sull'Ente che rilascia l'autorizzazione.

7.2.– Questa Corte, con la sentenza n. 125 del 2014, ha ritenuto – pronunciandosi sull'art. 43 della legge della Regione Umbria 6 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni delle leggi regionali 3 agosto 1999, n. 24, 20 gennaio 2000, n. 6 e 23 luglio 2003, n. 13), di contenuto del tutto analogo a quella impugnata in questa sede – che simili previsioni regionali determinano una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di tutela della concorrenza, in quanto rendono eccessivamente oneroso l'ingresso di nuovi operatori entranti in un determinato settore di mercato, con correlativa discriminazione concorrenziale tra operatori già presenti e quelli che intendano accedervi.

Anche la già citata sentenza n. 105 del 2016 – che pure ha ritenuto non illegittimo l'art. 1, comma 1, lettere d) ed e), della legge della Regione Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34 (Disposizioni in materia di vendita dei carburanti per autotrazione.

Modifiche al titolo II, capo IV della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 – Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), che prevedeva la presenza contestuale di più tipologie di carburanti – si inserisce coerentemente nel corso dei precedenti della Corte sul punto.

Nella specie la violazione costituzionale è stata esclusa rimarcandosi, in particolare, che la legge regionale censurata introduceva l'obbligo anche per gli impianti esistenti in caso di loro ristrutturazione, così da attenuare se non escludere, l'asimmetria tra vecchi e nuovi operatori;

inoltre, si è sottolineata la transitorietà del vincolo, previsto «fino al completo raggiungimento di tutti gli obiettivi di programmazione regionale».

7.3.– Tali peculiarità di disciplina – che hanno indotto questa Corte a evidenziare specifici caratteri di flessibilità nella legge regionale lombarda sui distributori di carburante, così da superare il vaglio di legittimità costituzionale – non sussistono, per contro, in riferimento alla legge della Regione Puglia qui censurata, del tutto sovrapponibile a quella umbra dichiarata illegittima.

Non vi è infatti, nella legge regionale impugnata in questa sede, alcun elemento da cui desumere margini di flessibilità o caratteri che denotino la transitorietà del vincolo.

Tali rilievi conducono questa Corte a esprimere una valutazione negativa della ragionevolezza e della proporzionalità della norma regionale impugnata, in coerenza con i precedenti in tal senso.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 9, comma 4, 13, comma 7, lettere a) e c), 17, commi 3 e 4, e 45 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del Commercio);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, 41, 97 e 117, primo comma, Cost.;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 4, 13, comma 7, lettere a) e c), e 45 della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2016.

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

Depositata in Cancelleria l'11 novembre 2016.

Sentenza: 5 ottobre 2016, n. 242

Materia: tasse automobilistiche regionali

Parametri invocati: artt. 81, terzo comma, 117, primo e secondo comma, lettera e), 119, secondo comma, e 120, primo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015) articoli 2, 49 e 69

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015);

- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49 della legge della Regione Veneto n. 6 del 2015;

- cessata la materia del contendere sulla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 69 della legge della Regione Veneto n. 6 del 2015 poiché abrogato dall'articolo 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 9 ottobre 2015, n. 17 (Razionalizzazione della spesa regionale)

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, 49 e 69 della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015), in riferimento agli articoli 81, terzo comma, 117, primo e secondo comma, lettera e), 119, secondo comma, e 120, primo comma, della Costituzione.

L'articolo 2 della legge regionale impugnata dispone, a certe condizioni, l'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica dei veicoli e motoveicoli di interesse storico collezionistico, a partire dal ventesimo anno dalla loro costruzione.

Il ricorrente deduce la violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost., perché la tassa automobilistica è un tributo proprio derivato delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, 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).

La Regione perciò potrebbe disciplinare il tributo nei soli limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, che non reca più alcuna esenzione per i veicoli indicati dalla disposizione impugnata.

La Corte ritiene la questione fondata, come è stato già ritenuto rispetto ad altra analoga normativa regionale dalla sentenza n. 199 del 2016.

La Consulta ha già avuto occasione di affermare che i limiti di manovrabilità imposti alla legge regionale concernono anche le esenzioni dalla tassa automobilistica, permesse solo nei termini stabiliti dalla legge dello Stato (sentenza n. 288 del 2012), così confermando la propria giurisprudenza anteriore (sentenze n. 451 del 2007, n. 455 del 2005 e n. 296 del 2003).

Una volta stabilito che la tassa automobilistica continua a non essere un tributo proprio della Regione (sentenza n. 288 del 2012), se ne devono trarre, riguardo alla potestà legislativa della Regione, tutte le conseguenze già individuate dalla giurisprudenza costituzionale.

La Corte ribadisce perciò che un intervento sull'esonero dalla tassa dei veicoli di interesse storico e collezionistico eccede la competenza regionale e incide «*su un aspetto della disciplina sostanziale del tributo riservat[o] alla competenza legislativa esclusiva dello Stato*» (sentenza n. 455 del 2005), in violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

Per quanto riguarda l'articolo 49 che demanda alla Giunta regionale il compito di registrare e promuovere i marchi collettivi di qualità di proprietà della Regione, istituiti ai sensi delle vigenti leggi nazionali e regionali, per valorizzare il «*patrimonio produttivo e culturale nonché i prodotti di qualità del territorio veneto*» disponendo a tal fine uno stanziamento di fondi, la Corte ritiene la questione non fondata, perché si basa su un erroneo presupposto interpretativo.

Il ricorrente ritiene lesi gli articoli 117, primo comma, e 120, primo comma, Cost., sostenendo che l'istituzione di marchi di qualità da parte della Regione ostacola la libera circolazione delle merci sul territorio nazionale (art. 120, primo comma, Cost.) e comporta una misura di effetto equivalente alla restrizione all'importazione, vietata dagli articoli 34 e 35 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (art. 117, primo comma, Cost.).

La Corte ricorda che ha ripetutamente affermato come è preclusa alla legge regionale l'istituzione di marchi che attestano contestualmente la qualità e l'origine geografica di prodotti, perché essi possono produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci (sentenze n. 66 del 2013, n. 191 e n. 86 del 2012, e n. 213 del 2006), in contrasto con quanto ritenuto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Tuttavia, la disposizione censurata non ha per oggetto l'istituzione di tali marchi.

Essa, invece, nel presupposto che dei marchi di qualità, relativi al patrimonio produttivo e culturale della Regione, siano già stati istituiti «*ai sensi delle vigenti leggi nazionali e regionali*», si limita ad attribuire alla Giunta il compito di curarne la registrazione e la promozione, e a reperire le risorse economiche a ciò necessarie.

L'eventuale contrasto del marchio con la normativa europea e gli eventuali effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, se esistenti, sarebbero perciò da imputare alla legislazione sulla cui base lo stesso è stato istituito e non alla norma oggetto del ricorso.

Disposizioni varie in materia di tasse automobilistiche (regime fiscale di favore per veicoli e motoveicoli di interesse storico collezionistico); marchi (marchi collettivi di qualità di proprietà della Regione); finanza pubblica (copertura del fondo anticipazione di liquidità'). - Legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015), artt. 2, 49 e 69. - (T-160242) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.48 del 30-11-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 49 e 69 della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 26-29 giugno 2015, depositato in cancelleria il 2 luglio 2015 ed iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto, nonché l'atto di intervento dell'Historic Wheels Club ed altro, fuori termine;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Ezio Zanon 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 promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 49 e 69 della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015), in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, primo e secondo comma, lettera e), 119, secondo comma, e 120, primo comma, della Costituzione.

2.– È intervenuta in giudizio l'Associazione Historic Whells Club, con atto depositato oltre il termine stabilito dagli artt. 4 e 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

L'intervento è inammissibile, sia perché tardivo, sia perché, per costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 63 del 2016, n. 121 del 2010, n. 172 del 1994 e n. 111 del 1975), nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui atto è oggetto di contestazione.

3.– Nelle more del giudizio l'art. 69 della legge impugnata è stato abrogato dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 9 ottobre 2015, n. 17 (Razionalizzazione della spesa regionale).

La disposizione censurata destinava gli stanziamenti allocati in bilancio, all'upb UO248 "Spesa sanitaria corrente" (capitolo U/102324), alla copertura del Fondo anticipazione di liquidità, privando, secondo il ricorrente, la spesa sanitaria corrente di idonea copertura, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

La Regione ha certificato che nel periodo di vigenza della norma impugnata non è stato adottato alcun titolo di spesa inerente al Fondo anticipazione di liquidità, che abbia impiegato le risorse stanziare dal capitolo U/102324.

Ne consegue la cessazione della materia del contendere sulla questione relativa all'art. 69 impugnato, perché l'abrogazione della norma è pienamente soddisfattiva delle ragioni del ricorrente e medio tempore la stessa non ha avuto applicazione (ex plurimis, sentenza n. 199 del 2016).

4.– L'art. 2 della legge regionale impugnata dispone, a certe condizioni, l'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica dei veicoli e motoveicoli di interesse storico collezionistico, a partire dal ventesimo anno dalla loro costruzione.

Il ricorrente deduce la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost., perché la tassa automobilistica è un tributo proprio derivato delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 8, comma 2, 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).

La Regione perciò potrebbe disciplinare il tributo nei soli limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, che non reca più alcuna esenzione per i veicoli indicati dalla disposizione impugnata.

5.– La questione è fondata, come è stato già ritenuto rispetto ad altra analoga normativa regionale dalla sentenza n. 199 del 2016, pronunciata dopo la presentazione dell'odierno ricorso.

Questa Corte, nel vigore dell'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011, ha già avuto occasione di affermare che i limiti di manovrabilità imposti alla legge regionale concernono anche le esenzioni

dalla tassa automobilistica, permesse solo nei termini stabiliti dalla legge dello Stato (sentenza n. 288 del 2012), così confermando la propria giurisprudenza anteriore (sentenze n. 451 del 2007, n. 455 del 2005 e n. 296 del 2003).

Quest'ultima, in particolare, non aveva ad oggetto soltanto l'eliminazione con legge regionale di esenzioni previste dalla legislazione statale, ma anche l'ipotesi opposta, che ricorre nel caso di specie, della previsione di un'esenzione di esclusiva fonte regionale (sentenza n. 296 del 2003).

Una volta stabilito che la tassa automobilistica continua a non essere un tributo proprio della Regione (sentenza n. 288 del 2012), se ne devono trarre, riguardo alla potestà legislativa della Regione, tutte le conseguenze già individuate dalla giurisprudenza costituzionale.

Occorre perciò ribadire che un intervento sull'esenzione dalla tassa dei veicoli di interesse storico e collezionistico eccede la competenza regionale e incide «su un aspetto della disciplina sostanziale del tributo riservat[o] alla competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 455 del 2005), in violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

6.– L'art. 49 della legge impugnata demanda alla Giunta regionale il compito di registrare e promuovere i marchi collettivi di qualità, di proprietà della Regione, istituiti ai sensi delle vigenti leggi nazionali e regionali, per valorizzare il «patrimonio produttivo e culturale nonché i prodotti di qualità del territorio veneto», e dispone a tal fine uno stanziamento di fondi.

Il ricorrente ritiene lesi gli artt. 117, primo comma, e 120, primo comma, Cost., sostenendo che l'istituzione di marchi di qualità da parte della Regione ostacola la libera circolazione delle merci sul territorio nazionale (art. 120, primo comma, Cost.) e comporta una misura di effetto equivalente alla restrizione all'importazione, vietata dagli artt. 34 e 35 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957 (art. 117, primo comma, Cost.).

7.– La censura è adeguatamente argomentata, e perciò supera l'eccezione di inammissibilità svolta sotto questo aspetto dalla difesa regionale, ma non è fondata, perché si basa su un erroneo presupposto interpretativo.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che è preclusa alla legge regionale l'istituzione di marchi che attestano contestualmente la qualità e l'origine geografica di prodotti, perché essi possono produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci (sentenze n. 66 del 2013, n. 191 e n. 86 del 2012, e n. 213 del 2006), in contrasto con quanto ritenuto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Tuttavia, come ha correttamente eccepito la difesa della Regione Veneto, la disposizione censurata non ha per oggetto l'istituzione di tali marchi.

Essa, invece, nel presupposto che dei marchi di qualità, relativi al patrimonio produttivo e culturale della Regione, siano già stati istituiti «ai sensi delle vigenti leggi nazionali e regionali», si limita ad attribuire alla Giunta il compito di curarne la registrazione e la promozione, e a reperire le risorse economiche a ciò necessarie.

L'eventuale contrasto del marchio con la normativa europea e gli eventuali effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, se esistenti, sarebbero perciò da imputare alla legislazione sulla cui base lo stesso è stato istituito e non alla norma oggetto del ricorso.

Quest'ultima, inoltre, cade su marchi di qualità volti a valorizzare il patrimonio produttivo e culturale del Veneto, indipendentemente dall'esistenza negli stessi di un'indicazione di provenienza geografica, perciò non c'è ragione di ritenere che i marchi ai quali la disposizione impugnata è destinata ad applicarsi siano stati istituiti in violazione della normativa europea, pur dovendosi ribadire che questo profilo riguarda le leggi sulla cui base è avvenuta l'istituzione e non l'art. 49 impugnato.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara inammissibile l'intervento dell'Associazione Historic Whells Club nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015);
- 3) dichiara cessata la materia del contendere sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 69 della legge della Regione Veneto n. 6 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49 della legge della Regione Veneto n. 6 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 117, primo comma, e 120, primo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Giorgio LATTANZI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2016.

Sentenza: 19 ottobre 2016, n. 243

Materia: prorogatio delle assemblee legislative

Parametri invocati: articolo 123 e 117 primo comma Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale Amministrativo regionale per la Calabria

Oggetto: legge Regione Calabria 12 settembre 2014, n. 19 Modifica della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale) articolo 1

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo 1 per la parte in cui elimina il rinvio all'intero articolo 5 comma 1 della l.cost.1/1999 e non solo all'ultimo periodo di tale disposizione

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

Il giudizio a quo da cui ha origine il giudizio di legittimità in via incidentale verte sul ricorso proposto da una candidata non eletta alla carica di Presidente della Giunta regionale calabrese, al fine di ottenere l'annullamento del verbale dell'Ufficio centrale elettorale, nella parte in cui non ha provveduto a proclamarla eletta alla carica di consigliere regionale.

La norma soppressa dalla disposizione oggetto del presente giudizio faceva salva l'applicazione dell'articolo 5, comma 1 della l. cost 1/1999, contenente la previsione della nomina a consigliere regionale del candidato che ha riportato un numero di voti immediatamente inferiore a quello del candidato eletto Presidente della Giunta (c.d. miglior perdente).

La disposizione censurata è stata, peraltro, approvata nel periodo intercorrente tra la data di scioglimento del Consiglio regionale e la data di proclamazione dei nuovi eletti in seguito alle elezioni.

Viene denunciata dal giudice a quo, in primo luogo la violazione, da parte dell'articolo 1 della l.r. 19/2014, dell'articolo 123 Cost., in relazione al parametro interposto costituito dall'articolo 18 dello statuto della Regione Calabria, il quale dovrebbe essere interpretato nel senso che, nel periodo di prorogatio, l'assemblea legislativa sia titolare unicamente delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, essendo connaturale a tale istituto, come afferma la giurisprudenza costituzionale, la limitazione dei poteri degli organi regionali, anche laddove non espressamente prevista dallo statuto regionale. Certamente, secondo il rimettente, nell'ambito di tali attribuzioni non potrebbe intendersi compresa l'adozione di una legge di modifica della legge elettorale.

Il giudice a quo solleva la questione di costituzionalità anche in relazione all'articolo 3 del Protocollo addizionale n. 1 della CEDU, nella parte in cui sancisce il diritto a libere elezioni, quale norma interposta integrativa del parametro costituzionale espresso dall'articolo 117, primo comma, Costituzione.

In proposito viene richiamata la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo il quale la stabilità della legislazione elettorale assume una particolare importanza per il rispetto dei diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo addizionale n. 1.

Se uno Stato modifica troppo spesso le regole elettorali fondamentali o se le modifica alla vigilia di uno scrutinio, rischia di scalfire il rispetto del pubblico per le garanzie che si presume assicurino libere elezioni.

La Corte giudica fondata la questione di legittimità sollevata in riferimento all'articolo 123, per la parte in cui tale disposizione elimina il rinvio all'intero articolo 5, comma 1, della legge costituzionale 1/1999, anziché al solo ultimo periodo del comma 1 dello stesso articolo.

Nel caso in esame risulta che il 3 giugno 2014 è intervenuto lo scioglimento del consiglio regionale calabrese ed ha avuto inizio il regime di prorogatio.

La proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni è avvenuta il 9 dicembre 2014: dunque la l.r.19/2014 censurata è stata adottata quando l'assemblea legislativa regionale era in pieno regime di prorogatio.

Ciò premesso, argomenta la Corte, pur essendo pacificamente riconosciuta l'esistenza di una vera e propria riserva di statuto per la disciplina della prorogatio, lo statuto della Regione Calabria tace sui poteri attribuiti al Consiglio in questa fase.

Tuttavia, sulla base della costante giurisprudenza in materia, il Consiglio è comunque tenuto durante la prorogatio, *a limitare i contenuti dei provvedimenti legislativi esclusivamente a quelle disposizioni che appaiano indifferibili e urgenti al fine di fronteggiare situazioni di pericolo imminente, ovvero che appaiano necessitate sulla base di obblighi fissati dal legislatore statale o comunitario* (cfr. sentenze 157/2016 e 158, 81, 64, 55 e 44 del 2015). Secondo la Consulta la l.r. 19/2014 non rientra in alcuna di tali categorie.

Né, nel caso in esame, ricorreva la necessità di intervenire sulla disposizione di cui all'articolo 1 comma 2 secondo periodo della legge elettorale, per adeguarsi a eventuali rilievi del Governo.

Infatti il Presidente del consiglio dei ministri aveva precedentemente impugnato la legge regionale calabrese 8/2014 con cui era stata modificata la l.r. 1/2005, innalzando dal 55 per cento al 60 per cento il premio di maggioranza, con l'eventuale attribuzione di seggi aggiuntivi alle liste circoscrizionali collegate con la lista regionale risultata vittoriosa.

Nelle more del giudizio era poi entrata in vigore la l.r. 19/2014 in esame, che aveva modificato alcune disposizioni della legge elettorale calabrese per adeguarsi ai rilievi del governo ed in seguito alla quale era stata, quindi, dichiarata l'estinzione del processo.

Ma la legge 19/2004 ha eliminato dalla legge elettorale non solo la disposizione che avrebbe potuto portare all'attribuzione di un seggio aggiuntivo, intervenendo in questo caso legittimamente anche se in periodo di prorogatio, ma l'intera disciplina dell'attribuzione del seggio al miglior perdente, estranea alle censure governative.

Rimane assorbita la censura relativa all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 3 del Protocollo addizionale n. 1 della CEDU.

Poteri del Consiglio regionale in regime di prorogatio - Modifica delle norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio. - Legge della Regione Calabria 12 settembre 2014, n. 19, recante «Modifica della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)», art. 1, comma 1, lettera a). - (T-160243) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.48 del 30-11-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge della Regione Calabria 12 settembre 2014, n. 19, recante «Modifica della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Regione Calabria nel procedimento vertente tra Wanda Ferro e la Regione Calabria ed altri, con ordinanza del 20 marzo 2015, iscritta al n. 149 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione di Wanda Ferro, di Giuseppe Morrone, di Giuseppe Mangialavori e della Regione Calabria, nonché l'atto di intervento di Angelo Sandri e Gianfranco Melillo, nelle rispettive qualità di segretario politico e di segretario amministrativo del partito politico Democrazia Cristiana;

udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Pasquale Nunziata per Angelo Sandri e Gianfranco Melillo, nelle rispettive qualità di segretario politico e di segretario amministrativo del partito Democrazia Cristiana, Francesco Saverio Marini per Wanda Ferro, Oreste Morcavallo per Giuseppe Morrone, Giuseppe Morbidelli per Giuseppe Mangialavori e Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza emessa il 20 marzo 2015, il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria ha sollevato, in riferimento agli artt. 123 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 12 settembre 2014, n. 19, recante «Modifica della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)», che prevede la soppressione del comma 2, secondo periodo, dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale).

La disposizione soppressa faceva salva l'applicazione dell'art. 5, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), contenente la previsione della nomina a consigliere regionale del candidato che ha riportato un numero di voti immediatamente inferiore a quello del candidato eletto Presidente della Giunta.

1.1.– È denunciata, in primo luogo, la violazione dell'art. 123 Cost., in relazione all'art. 18 della legge della Regione Calabria 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria), poiché la disposizione censurata sarebbe stata approvata dal Consiglio regionale in regime di prorogatio, in mancanza dei requisiti di indifferibilità ed urgenza.

1.2.– Viene, inoltre, dedotta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, nella parte in cui sancisce il diritto a libere elezioni.

La disposizione censurata sarebbe stata adottata circa due mesi prima della consultazione elettorale, da un organo elettivo in prorogatio, ancorché non ricorresse una giustificazione per l'adozione di modifiche del sistema elettorale.

2.– Preliminarmente, va confermata l'ordinanza dibattimentale, allegata alla presente sentenza, con la quale è stato dichiarato inammissibile l'intervento di Angelo Sandri e Gianfranco Melillo, nelle rispettive qualità di segretario politico e di segretario amministrativo del partito politico Democrazia Cristiana.

3.– La questione sollevata in riferimento all'art. 123 Cost. è fondata.

3.1.– Questa Corte ha ripetutamente affermato che l’istituto della cosiddetta prorogatio riguarda, in termini generali, fattispecie nelle quali «coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all’insediamento dei successori» (sentenza n. 208 del 1992).

Con specifico riferimento agli organi elettivi, e segnatamente ai Consigli regionali, è stato chiarito che «[l’]istituto della prorogatio [...] non incide [...] sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l’esercizio dei poteri nell’intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l’entrata in carica del nuovo organo eletto» (sentenza n. 196 del 2003).

Pertanto, «[è] pacifico [...] che l’istituto in esame presuppone la scadenza, naturale o anticipata, del mandato del titolare dell’organo. Prima di tale scadenza, non vi può essere prorogatio» (sentenza n. 181 del 2014).

Nel caso in esame, risulta che, con atto del 29 aprile 2014, il Presidente della Giunta regionale ha rassegnato le proprie dimissioni e, nella seduta del Consiglio regionale del 3 giugno 2014, ha «definitivamente congedato i consiglieri».

A norma dell’art. 126 Cost. e degli artt. 17 e 33 dello statuto della Regione Calabria, le dimissioni del Presidente della Giunta comportano lo scioglimento anticipato del Consiglio e la convocazione di nuove elezioni per la rinnovazione del Consiglio stesso e del Presidente della Giunta regionale.

Con decreto n. 91 del 15 settembre 2014, ai sensi dell’art. 1-bis della legge reg. Calabria n. 1 del 2005, il Presidente f.f. della Giunta regionale ha fissato per il 23 novembre 2014 la convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Consiglio regionale e l’elezione del Presidente della Regione.

Ciò premesso, la legge regionale n. 19 del 2014, oggetto di censura, approvata il 12 settembre 2014, nel periodo compreso fra la scadenza anticipata del mandato del precedente Consiglio regionale e la proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni (avvenuta il 9 dicembre 2014), risulta adottata quando l’assemblea legislativa regionale era in regime di prorogatio.

3.2.– Quanto all’estensione dei poteri degli organi legislativi durante la fase della prorogatio, va preliminarmente rilevato che la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha attribuito allo statuto ordinario la definizione della forma di governo e la fissazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, in armonia con la Costituzione (art. 123, primo comma, Cost.).

Nel contempo, la disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità è stata demandata allo stesso legislatore regionale, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali fissati con legge della Repubblica, «che stabilisce anche la durata degli organi elettivi» (art. 122, primo comma, Cost.).

Sulla base di queste previsioni normative e di quanto successivamente previsto nella legge costituzionale 10 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), è stata riconosciuta l’esistenza di una vera e propria riserva di statuto nella disciplina della prorogatio (sentenza n. 196 del 2003).

Al riguardo, lo statuto della Regione Calabria, all’art. 18, comma 2, stabilisce che «Fino a quando non siano completate le operazioni di proclamazione degli eletti sono prorogati i poteri del precedente Consiglio».

Nel medesimo statuto, tuttavia, non si rinviene alcuna espressa indicazione sull’estensione dei poteri del Consiglio regionale durante la fase di prorogatio.

D’altra parte, anche il regolamento interno del Consiglio regionale si limita a indicare i riferimenti temporali dell’esercizio delle funzioni, senza tuttavia prevedere limiti di contenuto.

Il silenzio dello statuto regionale è, peraltro, irrilevante, in ragione del principio generale che consente la titolarità, in questa fase, in capo ai consigli regionali, «di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza» (sentenza n. 468 del 1991), limitati al «solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili [...]» (sentenza n. 68 del 2010).

È stato ritenuto, in particolare, che nel periodo di prorogatio la disposizione statutaria che non preveda specifiche limitazione ai poteri del Consiglio regionale «non può che essere interpretata come facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali», dovendo ritenersi «immanente all'istituto» della prorogatio l'esistenza di tali limiti (sentenza n. 68 del 2010).

D'altra parte, il requisito della necessità ed urgenza non costituisce l'unico e generale presupposto per l'esercizio dei poteri in prorogatio, poiché sussiste anche quello degli atti dovuti in base a disposizioni costituzionali o legislative statali.

Durante questa fase, il Consiglio regionale è tenuto a limitare i contenuti dei provvedimenti legislativi esclusivamente a quelle disposizioni che appaiano «indifferibili e urgenti» al fine di fronteggiare situazioni di pericolo imminente, ovvero che appaiano necessitate sulla base di obblighi fissati dal legislatore statale o comunitario (sentenze n. 157 del 2016 e n. 158, 81, 64, 55 e 44 del 2015).

3.3.– Nel caso in esame, la disposizione censurata ha eliminato per intero il secondo periodo dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Calabria n. 1 del 2005 e con esso il richiamo, ivi contenuto, all'art. 5, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1999.

Quest'ultima disposizione prevede la disciplina della nomina a consigliere regionale del candidato che abbia riportato un numero di voti immediatamente inferiore a quello del candidato eletto Presidente della Giunta.

Tale previsione era stata recepita dalla legge della Regione Calabria n. 1 del 2005, attraverso il richiamo contenuto nell'art. 1, comma 2, secondo periodo, che faceva «[...] salva l'applicazione dell'art. 15, commi 13 e 14, della legge 17 febbraio 1968, n. 108, così come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 e dall'art. 5, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1».

Al fine di valutare la denunciata violazione dei limiti immanenti all'organo legislativo in prorogatio, occorre considerare la disposizione oggetto di censura alla luce del contesto normativo ed istituzionale in cui essa è stata adottata, così da verificare se, ed in quale misura, essa risulti effettivamente necessitata da tale contesto.

3.4.– In particolare, nel caso in esame risulta che, con ricorso n. 59 del 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri aveva impugnato, tra l'altro, l'art. 4, comma 1, lettera e), della legge della Regione Calabria 6 giugno 2014, n. 8, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)», il quale, nel modificare la legge reg. Calabria n. 1 del 2005, aveva innalzato dal 55 per cento al 60 per cento il premio di maggioranza, con l'eventuale attribuzione di seggi aggiuntivi alle liste circoscrizionali collegate con la lista regionale risultata vittoriosa.

Nel ricorso statale veniva denunciata, in particolare, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e del principio di coordinamento della finanza pubblica, di cui è espressione l'art. 14 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, poiché «la possibilità di prevedere seggi aggiuntivi non è infatti più in linea con lo Statuto della Regione Calabria, come da ultimo modificato in relazione al numero di consiglieri fissato in trenta (più il Presidente)».

Nelle more del giudizio instaurato con tale ricorso, è entrata in vigore la legge della Regione Calabria n. 19 del 2014.

Essa ha modificato alcune disposizioni della legge elettorale calabrese, comprese quelle censurate nel ricorso n. 59 del 2014.

Con ordinanza di questa Corte n. 285 del 2014 è stata, quindi, dichiarata l'estinzione del processo, in considerazione dell'intervenuta rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Dall'esame del dibattito in sede consiliare e della stessa relazione illustrativa alla proposta di legge in esame, emerge che l'esigenza di modificare la legge elettorale è derivata dalla volontà «[...] di dirimere il contenzioso con il Governo, in vista delle imminenti elezioni regionali [...] apportando le relative modifiche alle norme interessate dalle censure, di ripristinare le percentuali dello sbarramento e dei seggi attribuiti quale premio di maggioranza alle soglie esistenti prima delle modifiche introdotte dall'impugnata legge regionale n. 8 del 2014».

3.5.– Alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in tema di limiti dei poteri degli organi elettivi in prorogatio, l'obiettivo di adeguarsi ai rilievi formulati dal Presidente del Consiglio dei ministri nel ricorso n. 59 del 2014 e di scongiurare il pericolo di invalidazione dell'imminente consultazione elettorale, appare idoneo a giustificare il carattere necessario ed indifferibile dell'intervento (sentenza n. 157 del 2016).

Tuttavia, nel caso in esame, tale obiettivo è stato realizzato dal legislatore calabrese attraverso modifiche della legge elettorale riferite non solo alle disposizioni direttamente attinte dall'impugnativa (l'art. 4 della legge reg. Calabria n. 1 del 2005, come modificato dall'art. 4, comma 1, lettera e), della legge regionale n. 8 del 2014), ma anche ad altre, ed in particolare, per quanto qui interessa, attraverso l'eliminazione del richiamo, contenuto nell'art. 1 della legge elettorale regionale n. 1 del 2005, all'art. 5, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1999, il quale prevede la riserva di un seggio al candidato miglior perdente.

Di converso, per recepire i rilievi formulati nel ricorso del Governo, sarebbe stato sufficiente limitare l'intervento a quella sola parte dell'art. 5, comma 1, che consente, per l'assegnazione del seggio al secondo classificato, il ricorso al seggio aggiuntivo.

Tale eventualità si potrebbe, infatti, verificare esclusivamente nel caso in cui tutti i seggi spettanti alle liste collegate siano stati assegnati con quoziente intero in sede circoscrizionale.

La necessità dell'intervento legislativo durante la prorogatio può essere, infatti, ravvisata solo con riferimento alle modifiche della legge elettorale direttamente volte a conformarsi al ricorso governativo, ma non rispetto ad interventi estranei a tale finalità.

Nel caso in esame, non ricorreva la necessità di intervenire su disposizioni che, oltre a non formare oggetto di alcuna impugnativa, non ricadevano, neppure indirettamente, nell'oggetto delle censure relative alla previsione di seggi aggiuntivi e, quindi, al superamento del numero massimo di consiglieri, stabilito dall'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011.

La disposizione censurata ha eliminato, infatti, dalla legge elettorale non solo la disposizione che avrebbe potuto portare all'attribuzione di un seggio aggiuntivo, ma l'intera disciplina dell'attribuzione del seggio al miglior perdente.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 19 del 2014, sollevata in riferimento all'art. 123 Cost., in relazione all'art. 18 dello statuto regionale, pertanto, appare meritevole di accoglimento per la parte in cui tale disposizione elimina il rinvio all'intero art. 5, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1999, anziché al solo ultimo periodo del comma 1 dello stesso articolo.

Rimane assorbita la censura relativa all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 della CEDU.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 12 settembre 2014, n. 19, recante «Modifica della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)», per la parte in cui elimina il rinvio all'intero art. 5, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), anziché al solo ultimo periodo del comma 1 di tale articolo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2016.

Allegato:

ordinanza letta all'udienza del 19 ottobre 2016

ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria con ordinanza depositata il 20 marzo 2015 (reg. ord. n. 149 del 2015) hanno depositato atto di intervento il 14 settembre 2015, Angelo Sandri e Gianfranco Melillo, nelle rispettive qualità di segretario politico e di segretario amministrativo del partito Democrazia Cristiana.

Considerato che Angelo Sandri e Gianfranco Melillo non rivestono la qualità di parti del giudizio principale;

che la costante giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, le ordinanze allegare alla sentenza n. 134 del 2013 e all'ordinanza n. 318 del 2013) è nel senso che la partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio a quo, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale);

che a tale disciplina è possibile derogare - senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità - soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (ex plurimis, sentenze n. 76 del 2016 e n. 221 del 2015 e relativa ordinanza letta all'udienza del 20 ottobre 2015; sentenza n. 162 del 2014 e relativa ordinanza letta all'udienza dell'8 aprile 2014; ordinanza n. 240 del 2014; ordinanza n. 156 del 2013; ordinanza n. 150 del 2012 e relativa ordinanza letta all'udienza del 22 maggio 2012; sentenze n. 293 e n. 118 del 2011; sentenza n. 138 del 2010 e relativa ordinanza letta all'udienza del 23 marzo 2010);

che, pertanto, sulla posizione soggettiva delle parti intervenienti l'eventuale declaratoria di illegittimità della legge deve produrre lo stesso effetto che produce sul rapporto oggetto del giudizio a quo;

che il presente giudizio, che ha ad oggetto l'art. 1. Comma 1, lett. a) della legge Regione Calabria 12 settembre 2014, n. 19 (Modifica della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 –

Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale), non sarebbe destinato a produrre, nei confronti dei predetti intervenienti, effetti immediati e neppure indiretti, tenendo anche conto che il partito da essi rappresentato non ha concorso all'assegnazione dei seggi nel Consiglio regionale calabrese;

che, pertanto, essi non rivestono la posizione di terzi legittimati a partecipare al giudizio dinanzi a questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento di Angelo Sandri e Gianfranco Melillo, nelle rispettive qualità di segretario politico e di segretario amministrativo del partito Democrazia Cristiana.

Paolo Grossi, Presidente

Sentenza: 5 ottobre 2016, n. 244

Materia: gestione dei rifiuti

Parametri invocati: artt. 3, 11, 77, secondo comma, 81, 117, primo comma, , secondo, terzo e quarto comma, 118, 119, primo comma, e 120 Cost; principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Lombardia e Regione Veneto

Oggetto: art. 35 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive); in particolare commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9 e 11

Esito: non fondatezza o inammissibilità delle questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

La Regione Lombardia e la Regione Veneto hanno promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35, in particolare commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9 e 11, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, lamentando la violazione degli artt. 3, 11, 77, secondo comma, 81, 117, primo comma, secondo, terzo e quarto comma, 118, 119, primo comma, e 120 Cost., oltre alla violazione del principio di leale collaborazione e di quello di ragionevolezza.

La Corte dispone la riunione dei giudizi in considerazione della parziale identità delle norme denunciate.

La disposizione impugnata, riguardante la realizzazione su scala nazionale di un sistema di gestione dei rifiuti, prevede che

1. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con proprio decreto, individua a livello nazionale la capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale, con l'indicazione espressa della capacità di ciascun impianto, e gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo, determinato con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale.

Gli impianti così individuati costituiscono infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica.

2. Ai medesimi fini di cui al comma 1, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, effettua la ricognizione dell'offerta esistente e individua, con proprio decreto, il fabbisogno residuo di impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata, articolato per regioni; sino alla definitiva realizzazione degli impianti necessari per l'integrale copertura del fabbisogno residuo così determinato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare, ove tecnicamente possibile, un incremento fino al 10 per cento della capacità degli impianti di trattamento dei rifiuti organici per favorire il recupero di tali rifiuti raccolti nel proprio territorio e la produzione di compost di qualità.

3. Tutti gli impianti di recupero energetico da rifiuti sia esistenti sia da realizzare sono autorizzati a saturazione del carico termico, come previsto dall'articolo 237-sexies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, qualora sia stata valutata positivamente la compatibilità ambientale dell'impianto in tale assetto operativo, incluso il rispetto delle disposizioni sullo stato della qualità dell'aria di cui al decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155.

Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le autorità competenti provvedono ad adeguare le autorizzazioni integrate ambientali degli impianti esistenti, qualora la valutazione di impatto ambientale sia stata autorizzata a saturazione del carico termico, tenendo in considerazione lo stato della qualità dell'aria come previsto dal citato decreto legislativo n. 155 del 2010.

4. Gli impianti di nuova realizzazione devono essere realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico di cui alla nota 4 del punto R1 dell'allegato C alla parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni.

5. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, per gli impianti esistenti, le autorità competenti provvedono a verificare la sussistenza dei requisiti per la loro qualifica di impianti di recupero energetico R1 e, quando ne ricorrono le condizioni e nel medesimo termine, adeguano in tal senso le autorizzazioni integrate ambientali.

6. Ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, non sussistendo vincoli di bacino al trattamento dei rifiuti urbani in impianti di recupero energetico, nei suddetti impianti deve comunque essere assicurata priorità di accesso ai rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale fino al soddisfacimento del relativo fabbisogno e, solo per la disponibilità residua autorizzata, al trattamento di rifiuti urbani prodotti in altre regioni.

Sono altresì ammessi, in via complementare, rifiuti speciali pericolosi a solo rischio infettivo nel pieno rispetto del principio di prossimità sancito dall'articolo 182-bis, comma 1, lettera b), del citato decreto legislativo n. 152 del 2006 e delle norme generali che disciplinano la materia, a condizione che l'impianto sia dotato di sistema di caricamento dedicato a bocca di forno che escluda anche ogni contatto tra il personale addetto e il rifiuto; a tale fine le autorizzazioni integrate ambientali sono adeguate ai sensi del presente comma.

7. (omissis)

8. I termini per le procedure di espropriazione per pubblica utilità degli impianti di cui al comma 1 sono ridotti della metà. Nel caso tali procedimenti siano in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono ridotti di un quarto i termini residui.

I termini previsti dalla legislazione vigente per le procedure di valutazione di impatto ambientale e di autorizzazione integrata ambientale degli impianti di cui al comma 1 si considerano perentori.

9. In caso di mancato rispetto dei termini di cui ai commi 3, 5 e 8 si applica il potere sostitutivo previsto dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

10. (omissis)

11. All'articolo 182 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, dopo il comma 3 è inserito il seguente:

“3-bis. Il divieto di cui al comma 3 non si applica ai rifiuti urbani che il Presidente della regione ritiene necessario avviare a smaltimento, nel rispetto della normativa europea, fuori del territorio della regione dove sono prodotti per fronteggiare situazioni di emergenza causate da calamità naturali per le quali è dichiarato lo stato di emergenza di protezione civile ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225.”.

12. (omissis)

La Regione Lombardia lamenta che l'art. 35 violi l'art. 77, secondo comma, Cost., per l'insussistenza dei presupposti per la decretazione d'urgenza e per difetto di omogeneità; difetto questo che riguarderebbe anche il decreto-legge nel suo complesso.

La questione non è fondata, sia in quanto gli impianti di incenerimento oggetto della norma non sono che una species del più ampio genus delle opere pubbliche disciplinate dal decreto-legge stesso; sia in quanto l'urgenza di provvedere è connessa all'esigenza di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore; sia in quanto le molteplici disposizioni che compongono il provvedimento presentano una omogeneità di scopo, essendo tese ad accelerare e semplificare la realizzazione e la conclusione di opere infrastrutturali strategiche.

La Regione Veneto, inoltre, deduce che l'art. 35, comma 1, violerebbe l'art. 3 Cost., in collegamento con gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, e 119 Cost., favorendo irragionevolmente la prospettiva dell'incenerimento a discapito dell'economia del riciclo; e quindi comprimendo indebitamente le competenze regionali.

La questione non è fondata. La scelta delle politiche da perseguire e degli strumenti da utilizzare per superare il ciclico riproporsi dell'emergenza rifiuti, infatti, è necessariamente rimessa allo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Entrambe le ricorrenti lamentano, poi, la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento alla direttiva 2001/42/CE, in materia di VAS, in quanto il primo comma dell'art. 35 adotterebbe un vero e proprio programma nazionale in materia di gestione integrata dei rifiuti, senza averne espressamente previsto la sottoposizione alla procedura di VAS. In questo atto di pianificazione, secondo la Regione Lombardia, rientrerebbero anche le previsioni di cui ai commi 3 e 4 del richiamato art. 35.

La questione non è fondata. Il carattere ricognitivo della norma rende la medesima inidonea ad arrecare qualsivoglia pregiudizio agli impianti esistenti, per i quali le procedure di VAS devono ritenersi già esperite.

Quanto agli impianti di nuova realizzazione, la Corte osserva che per gli impianti di incenerimento esiste una specifica disciplina di settore, concernente la localizzazione, la realizzazione e l'autorizzazione all'esercizio dell'impianto.

Tale disciplina ne contempla, *evidentemente*, anche la sottoposizione a VAS, che deve ritenersi impregiudicata dalla qualificazione dell'impianto come infrastruttura strategica di preminente interesse nazionale.

Le due regioni lamentano inoltre che l'art. 35 implichi la compromissione delle sfere di competenza regionale nonché la violazione del principio di leale collaborazione a causa di un coinvolgimento regionale insufficiente (comma 1), ovvero del tutto assente (commi 2 e 9).

Neanche tali censure sono fondate.

Quanto alla prima, la disciplina della gestione dei rifiuti rientra nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

Quanto alla seconda, il rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni comporta necessariamente l'intesa con la regione interessata ai fini della localizzazione dell'impianto.

La Regione Veneto deduce che i commi 3, 5 e 9 dell'art. 35 sarebbero lesivi delle proprie competenze, in relazione agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost.

La questione è inammissibile in quanto la ricorrente non ha assolto adeguatamente al proprio onere motivazionale.

La Regione Veneto impugna, altresì, il comma 4 dell'art. 35, il quale prevede che i nuovi impianti siano realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico di cui al d. lgs. n. 152 del 2006.

Ad avviso della Regione, tale disposizione sarebbe in contrasto con gli artt. 117, terzo comma e 119, Cost., ledendo la competenza regionale in materia di produzione di energia attraverso l'illegittima imposizione di un obbligo che non sarebbe neppure accompagnato da adeguate garanzie finanziarie a favore delle regioni.

Neanche tale questione è fondata, trattandosi di una prescrizione legittimamente adottata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

La Regione Lombardia censura il comma 6 dell'art. 35, in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost., in quanto l'ammissione di rifiuti speciali pericolosi a solo rischio infettivo provenienti da altre regioni altererebbe gli equilibri finanziari raggiunti dalla regione, con potenziale aggravio della tariffa per i cittadini.

La questione non è fondata considerato che ai sensi del successivo comma 7, nel caso in cui rifiuti urbani provenienti da altre regioni vengano smaltiti negli impianti della regione, i gestori di tali impianti devono versare ad essa un contributo che confluisce in un apposito fondo destinato, fra l'altro, al contenimento delle tariffe di gestione dei rifiuti urbani.

Entrambe le ricorrenti deducono, poi, che il comma 8 dell'art. 35 violerebbe l'art. 117, secondo e terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza.

In particolare, la prescritta riduzione dei termini residui per i procedimenti di espropriazione per pubblica utilità degli impianti di cui al comma 1, in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge, sarebbe in contrasto con il principio del legittimo affidamento dei destinatari dei provvedimenti.

La questione è inammissibile non essendo adeguatamente argomentata la ridondanza della violazione sulla sfera delle competenze regionali.

La Regione Lombardia censura, inoltre, il comma 9 dell'art. 35, che disciplina l'applicazione del potere sostitutivo in caso di mancato rispetto dei termini di cui ai commi 3, 5 e 8. Secondo la ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 120 Cost., per la mancanza dei requisiti costituzionalmente previsti per la sostituzione e per il mancato coinvolgimento regionale.

La questione non è fondata. Infatti, la norma richiama l'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni attuative dell'art. 120 Cost. sul potere sostitutivo; assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere; prevede altresì l'audizione dell'ente inadempiente da parte del Governo, nonché la partecipazione del Presidente della regione interessata alla riunione del Governo che adotta i provvedimenti necessari.

La Regione Lombardia impugna, infine, l'art. 35, comma 11, ai sensi del quale il divieto di smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove sono prodotti non si applica ai rifiuti urbani che il Presidente della regione ritiene necessario avviare a smaltimento fuori del territorio della regione nella quale sono prodotti per fronteggiare situazioni di emergenza causate da calamità naturali.

Secondo la ricorrente, la norma violerebbe il principio di leale collaborazione, in quanto la regione destinataria dei rifiuti non verrebbe messa in condizione di interloquire sulla loro destinazione.

La questione non è fondata, giacché la norma si limita a rendere legittima per lo Stato una decisione presa da una regione diversa da quella in cui potrà avvenire lo smaltimento e non esclude che tale decisione possa essere oggetto di accordi o intese interregionali, da concludersi in seno alla Conferenza delle regioni.

Ambiente - Adozione, con decreto-legge, di misure per la realizzazione su scala nazionale di un sistema di gestione dei rifiuti - Individuazione di impianti di recupero di energia dai rifiuti urbani e speciali, costituenti infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale. - 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 - art. 35. - (T-160244) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.48 del 30-11-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 35 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), e dell'art. 35, commi da 1 a 9 e 11, dello stesso decreto-legge, convertito, con modificazioni, in legge 11 novembre 2014, n. 164, promossi dalla Regione Lombardia con due ricorsi notificati il 6 novembre 2014 e il 9 gennaio 2015, e dalla Regione Veneto con un ricorso notificato il 9 - 14 gennaio 2015, depositati in cancelleria il 12 novembre 2014, il 15 ed il 16 gennaio 2015 e rispettivamente iscritti al n. 87 del registro ricorsi 2014 e al n. 7 e n. 10 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Giovanni Guzzetta per la Regione Lombardia, Luca Antonini per la Regione Veneto e l'Avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Con i ricorsi indicati in epigrafe, la Regione Lombardia (reg. ric. n. 87 del 2014 e n. 7 del 2015) e la Regione Veneto (reg. ric. n. 10 del 2015) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale, fra gli altri, dell'art. 35 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

La disposizione impugnata detta una serie di disposizioni volte alla realizzazione su scala nazionale di un sistema di gestione dei rifiuti.

1.1.– I parametri invocati nei ricorsi sono gli artt. 3, 11, 77, secondo comma, 81, 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento alla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente; nonché gli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118, 119, primo comma, e 120 Cost. Sarebbero altresì violati il principio di leale collaborazione e quello di ragionevolezza.

1.2.– In particolare, la Regione Lombardia ha impugnato il solo art. 35 del decreto-legge n. 133 del 2014, sia nel testo originario, sia nel testo risultante dalle modifiche apportate, in sede di conversione, dalla legge n. 164 del 2014; la Regione Veneto, invece, ha censurato anche altre disposizioni del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito.

1.3.– Riservata a separate pronunce la decisione dell'impugnazione delle altre disposizioni del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, vengono in esame, in questa sede, le sole questioni relative all'art. 35 del medesimo decreto-legge.

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

2.– Va inoltre richiamata per i due ricorsi della Regione Lombardia la giurisprudenza di questa Corte secondo la quale, «[i]n relazione a fattispecie [...] in cui vi è una sostanziale identità tra il testo del decreto-legge originario e quello risultante dalla legge di conversione, [...] le censure al testo originario sono assorbite in quelle rivolte alle corrispondenti disposizioni della legge di conversione (sentenze n. 443 del 2007; n. 417 del 2005).

Da ciò deriva, nella specie, che: [...] le questioni promosse nei confronti del testo originario del decreto-legge [...] si trasferiscono sul corrispondente testo risultante dalla legge di conversione e sono, perciò, assorbite in queste» (sentenza n. 298 del 2009).

Pertanto, l'oggetto del giudizio è limitato alle questioni concernenti l'art. 35 del decreto-legge n. 133 del 2014, come risultante dalla legge di conversione, e in particolare a quelle relative ai commi 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9 e 11, per la Regione Lombardia, nonché ai commi 1, 2, 3, 4, 5, 8 e 9, per la Regione Veneto.

3.– La Regione Lombardia lamenta, in primo luogo, che l'art. 35 violi l'art. 77, secondo comma, Cost., sotto il duplice profilo della insussistenza dei presupposti per la decretazione d'urgenza e del difetto di omogeneità; ad avviso della ricorrente, inoltre, il difetto di omogeneità riguarderebbe anche il decreto-legge nel suo complesso.

3.1.– Va preliminarmente esaminata al riguardo l'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale il ricorso sarebbe inammissibile in quanto la denunciata carenza dei presupposti per l'adozione del decreto-legge non ridonderebbe nella lesione di competenze regionali.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, «le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni in riferimento a parametri non attinenti al riparto delle competenze statali e regionali sono ammissibili al ricorrere di due concomitanti condizioni: in primo luogo, la ricorrente deve individuare gli ambiti di competenza regionale – legislativa, amministrativa o finanziaria – incisi dalla disciplina statale, indicando le disposizioni costituzionali nelle quali – appunto – trovano fondamento le proprie competenze in tesi indirettamente lese (ex plurimis, sentenze n. 83 e n. 65 del 2016, n. 251 e n. 89 del 2015); e, in secondo luogo, questa Corte deve ritenere che sussistano competenze regionali suscettibili di essere indirettamente lese dalla disciplina impugnata (ex plurimis, sentenze n. 68 del 2016, n. 220 e n. 219 del 2013).

Ciò si verifica quando la disposizione statale, pur conforme al riparto costituzionale delle competenze, obbliga le Regioni – nell'esercizio di altre loro attribuzioni normative, amministrative

o finanziarie – a conformarsi ad una disciplina legislativa asseritamente incostituzionale, per contrasto con parametri, appunto, estranei a tale riparto» (sentenza n. 145 del 2016).

Nel caso di specie, la pretesa violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., presenta profili di ridondanza sulla sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione. Infatti, non solo esistono competenze regionali suscettibili di essere indirettamente lese dal decreto-legge, ma la Regione le ha espressamente individuate ed ha anche adeguatamente motivato in ordine a tale ridondanza, diffondendosi in particolare sul pregiudizio che l'impugnato art. 35 recherebbe alla propria programmazione in materia di rifiuti.

L'eccezione, pertanto, non può essere accolta.

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

3.2.1.– Quanto al difetto di omogeneità dell'art. 35 e all'inesistenza della urgente necessità di adottarne le disposizioni, va richiamata la giurisprudenza di questa Corte che «collega il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico.

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).

Ebbene, confrontando la rubrica del decreto-legge con il testo della disposizione impugnata questa coerenza sussiste.

La prima, infatti, reca, tra le altre, «Misure urgenti per [...] la realizzazione delle opere pubbliche»; il secondo concerne «Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani [...]», anche attraverso l'individuazione di nuovi impianti di incenerimento, i quali altro non sono che una species del più ampio genus delle opere pubbliche.

Dal tenore letterale dell'art. 35, comma 1, si evince, altresì, come l'urgente necessità di provvedere sia connessa all'esigenza di «superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore».

3.2.2.– Quanto al difetto di omogeneità del provvedimento nella sua interezza, è bensì vero che il decreto-legge n. 133 del 2014 è riconducibile alla categoria dei «provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo», annoverati dalla Corte tra gli «atti [...] che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità» (sent. n. 32 del 2014); nondimeno, le molteplici disposizioni che lo compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo, essendo tutte preordinate all'unitario obiettivo di accelerare e semplificare la realizzazione e la conclusione di opere infrastrutturali strategiche, nel più ampio quadro della promozione dello sviluppo economico e del rilancio delle attività produttive. Il decreto-legge in esame, dunque, ancorché articolato e differenziato al proprio interno, appare fornito di una sua intrinseca coerenza.

4.– La Regione Veneto, inoltre, deduce che l'art. 35, comma 1, violerebbe l'art. 3 Cost., in collegamento con gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, e 119 Cost., in quanto favorirebbe irragionevolmente la prospettiva dell'incenerimento a discapito dell'economia del riciclo; tale violazione, ad avviso della ricorrente, ridonderebbe nella compressione delle proprie competenze.

4.1.– Alla luce della giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, la questione è ammissibile, in quanto la Regione ha sufficientemente motivato la ridondanza della lamentata violazione sulla sfera delle proprie competenze.

4.2.– Nel merito, tuttavia, la questione non è fondata.

La scelta delle politiche da perseguire e degli strumenti da utilizzare in concreto per superare il ciclico riproporsi dell'emergenza rifiuti, infatti, è necessariamente rimessa allo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente».

Lo Stato, peraltro, ai sensi del comma 1, agisce «nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale». Ciò vale ad escludere il pregiudizio temuto dalla Regione.

5.– Entrambe le ricorrenti lamentano, poi, la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento alla direttiva 2001/42/CE, in materia di VAS, in quanto il primo comma dell'art. 35 adotterebbe un vero e proprio programma nazionale in materia di gestione integrata dei rifiuti, senza averne espressamente previsto la sottoposizione alla procedura di VAS. In questo atto di pianificazione, secondo la Regione Lombardia, rientrerebbero anche le previsioni di cui ai commi 3 e 4 del richiamato art. 35.

5.1.– In via preliminare, la difesa statale ha eccepito l'inammissibilità della questione promossa dalla Regione Lombardia, in quanto la ricorrente non avrebbe specificato come la mancata previsione della VAS nella procedura di adozione di tale piano lederebbe la propria sfera di competenza costituzionalmente garantita.

5.1.1.– L'eccezione non può essere accolta perché la Regione, ancorché in modo sintetico, deduce che tale vizio arreccherebbe un vulnus alle sue specifiche competenze in materia di «produzione di energia» e di «tutela dell'ambiente», in particolare sottolineando come, in tale ultimo ambito, compete ad essa assicurare livelli di tutela più elevati di quelli fissati dallo Stato.

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

Deve anzitutto rilevarsi come il comma 1 dell'art. 35 preveda l'adozione del d.P.C.m., sia per individuare la capacità complessiva di trattamento degli impianti esistenti, sia per individuare gli impianti di incenerimento da realizzare per coprire il fabbisogno residuo.

In riferimento agli impianti esistenti, il carattere ricognitivo della disposizione impugnata la rende inidonea ad arrecare qualsivoglia pregiudizio, trattandosi di infrastrutture in essere, per le quali, dunque, le procedure di VAS devono ritenersi già esperite.

Quanto agli impianti di nuova realizzazione, questi – al pari degli impianti esistenti – vengono qualificati come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale ai fini della tutela della salute e dell'ambiente» (art. 35, comma 1).

Ebbene, in riferimento all'analogo «carattere di interesse strategico» che l'art. 37 del medesimo decreto-legge n. 133 del 2014 attribuisce alle specifiche infrastrutture ivi indicate, questa Corte ha chiarito che «la disposizione impugnata non modifica – né espressamente, né implicitamente – le singole discipline di settore, dettate per la localizzazione, la realizzazione ovvero l'autorizzazione all'esercizio di ciascuna delle categorie di infrastrutture in essa elencate» (sentenza n. 110 del 2016).

Anche per gli impianti di incenerimento di cui all'art. 35 esiste una specifica disciplina di settore, concernente la localizzazione, la realizzazione e l'autorizzazione all'esercizio dell'impianto.

Tale disciplina ne contempla, evidentemente, anche la sottoposizione a VAS, la quale, dunque, deve ritenersi impregiudicata dalla qualificazione dell'impianto come infrastruttura strategica di preminente interesse nazionale.

Peraltro, le modifiche introdotte in sede di conversione, con particolare riguardo ai termini, facilitano l'espletamento delle relative procedure.

Di qui la non fondatezza della questione.

Ne consegue che la richiesta avanzata in via subordinata dalla Regione Lombardia, affinché questa Corte effettui un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, non può essere accolta.

6.– La Regione Lombardia lamenta che l'art. 35 comprometterebbe «oltre il limite dell'adeguatezza le [...] sfere di competenza regionale»; esso violerebbe anche il principio di leale collaborazione prevedendo un coinvolgimento regionale insufficiente (comma 1), ovvero del tutto assente (commi 2 e 9). Analoga censura, in riferimento ai commi 1 e 2, è mossa dalla Regione Veneto.

6.1.– Neanche tali censure sono fondate.

6.1.1– Quanto alla prima, va richiamata la costante giurisprudenza costituzionale secondo la quale «la disciplina della gestione dei rifiuti rientra nella materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” riservata, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato (ex multis, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009)» (sentenza n. 154 del 2016); in questa materia, inoltre, «lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste» (sentenza n. 307 del 2003).

L'art. 35, a ben vedere, persegue un livello uniforme di tutela ambientale su tutto il territorio nazionale e, pertanto, risulta legittimamente adottato dallo Stato nell'esercizio di tale sua competenza.

6.1.2– Del pari non fondata è la censura relativa alla violazione del principio di leale collaborazione.

Questa Corte, in riferimento all'art. 195, comma 1, lettera f), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), il quale prevedeva che «l'individuazione degli impianti di recupero e smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese» fosse operata «sentita la Conferenza unificata», ha ritenuto non fondata un'analoga censura di violazione del principio di leale collaborazione, sul presupposto che «tale forma di coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali si rivela adeguata, incidendo la predetta attività su competenze regionali (governo del territorio, tutela della salute) concorrenti, in ordine alle quali spetta comunque allo Stato dettare i principi fondamentali» (sent. n. 249 del 2009).

È bensì vero che il richiamato art. 195, comma 1, lettera f), conteneva una clausola che faceva espressamente salve le prerogative regionali, prevedendo l'individuazione degli impianti «nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni»; ciò nondimeno, l'assenza di un'analoga clausola nella disposizione impugnata non può far presumere che il legislatore statale intenda operare in violazione di quanto è costituzionalmente stabilito.

La non fondatezza della questione riguarda, pertanto, sia il comma 1, sia il comma 2 dell'art. 35, con specifico riferimento al quale il rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni comporta l'intesa con la Regione interessata ai fini della localizzazione dell'impianto.

7.– La Regione Veneto deduce che i commi 3, 5 e 9 dell'art. 35 sarebbero lesivi delle proprie competenze, in relazione agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost., «per i motivi sopra indicati».

7.1.– La questione è inammissibile.

Questa Corte ha più volte chiarito che «l'esigenza di una adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali» (ex multis, sentenza n. 3 del 2016).

Nel rinviare genericamente ai «motivi sopra indicati», pertanto, la ricorrente non ha assolto adeguatamente al proprio onere motivazionale nel giudizio in via principale, avendo cumulativamente indicato le norme impuginate e i parametri violati, senza aver fornito alcuna indicazione delle specifiche ragioni di contrasto fra ciascuna norma e ciascun singolo parametro.

8.– La Regione Veneto impugna, altresì, il comma 4 dell’art. 35, il quale prevede che i nuovi impianti siano realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico di cui al d. lgs. n. 152 del 2006.

Ad avviso della Regione, tale disposizione sarebbe in contrasto con gli artt. 117, terzo comma e 119, Cost., perché, stante la competenza regionale in materia di produzione di energia, essa imporrebbe illegittimamente un obbligo che non sarebbe neppure accompagnato da adeguate garanzie finanziarie a favore delle Regioni.

8.1.– Neanche tale questione è fondata.

La ricorrente, infatti, muove dall’erroneo presupposto interpretativo che tale obbligo sia stato illegittimamente posto. Al contrario, si tratta di una prescrizione legittimamente adottata dallo Stato nell’esercizio della sua competenza esclusiva in materia di «tutela dell’ambiente», di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

9.– La Regione Lombardia censura il comma 6 dell’art. 35, in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost., in quanto l’ammissione di rifiuti speciali pericolosi a solo rischio infettivo provenienti da altre Regioni altererebbe gli equilibri finanziari raggiunti dalla Regione, con potenziale aggravio della tariffa per i cittadini.

9.1.– La questione non è fondata.

Ai sensi del successivo comma 7, infatti, nel caso in cui rifiuti urbani provenienti da altre Regioni vengano smaltiti negli impianti della Regione, i gestori di tali impianti devono versare ad essa un contributo che confluisce in un apposito fondo destinato, fra l’altro, «al contenimento delle tariffe di gestione dei rifiuti urbani»; inoltre, è espressamente previsto che gli oneri derivanti dallo smaltimento di rifiuti extra-regionali «non possono essere traslati sulle tariffe poste a carico dei cittadini».

10.– Entrambe le ricorrenti deducono, poi, che il comma 8 dell’art. 35 violerebbe l’art. 117, secondo e terzo comma, Cost., in combinato disposto con l’art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, perché, prevedendo la riduzione dei termini residui per i procedimenti di espropriazione per pubblica utilità degli impianti di cui al comma 1, in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge, sarebbe in contrasto con il principio del legittimo affidamento dei destinatari dei provvedimenti.

In particolare, ad avviso della Regione Veneto, l’effetto generalizzato di tale previsione, coinvolgendo tutte le fasi del procedimento espropriativo, travolgerebbe le diverse previsioni adottate, nei vari settori, dalla legislazione regionale.

10.1.– La questione è inammissibile.

In riferimento a tale censura la Regione Lombardia non ha adeguatamente argomentato la ridondanza della violazione sulla sfera delle proprie competenze regionali, mentre la doglianza della Regione Veneto è supportata da uno sforzo argomentativo maggiore.

Ciò non vale, tuttavia, a dimostrare che la riduzione dei termini di espropriazione, oltre a riguardare i privati interessati, leda anche attribuzioni regionali.

11.– La Regione Lombardia censura, inoltre, il comma 9 dell’art. 35, che disciplina l’applicazione del potere sostitutivo in caso di mancato rispetto dei termini di cui ai commi 3, 5 e 8.

Secondo la ricorrente, tale disposizione violerebbe l’art. 120 Cost., sotto il duplice profilo della mancanza dei requisiti costituzionalmente previsti per la sostituzione e del mancato coinvolgimento regionale.

11.1.– La questione non è fondata.

La disposizione impugnata, infatti, richiama, ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo, l'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), il quale rinvia ai casi e alle finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, Cost.; assegna, inoltre, all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere; prevede, infine, l'audizione dell'ente inadempiente da parte del Consiglio dei ministri, nonché la partecipazione del Presidente della Regione interessata alla riunione del Consiglio dei ministri che adotta i provvedimenti necessari.

D'altra parte, è bensì vero che «[l]’articolo 120, secondo comma, non preclude [...] in via di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell’articolo 117, terzo e quarto comma, e dell’articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l’esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali [...]» (sentenza n. 43 del 2004); nel caso di specie, tuttavia, la disposizione impugnata è espressione della competenza legislativa dello Stato in materia di «tutela dell’ambiente» e spetta, dunque, al legislatore statale anche la disciplina di eventuali ipotesi di sostituzione di organi locali.

12.– La Regione Lombardia impugna, infine, l’art. 35, comma 11, che inserisce nell’art. 182 del d. lgs. n. 152 del 2006 il comma 3 bis, ai sensi del quale il divieto di smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in Regioni diverse da quelle dove sono prodotti «non si applica ai rifiuti urbani che il Presidente della Regione ritiene necessario avviare a smaltimento, nel rispetto della normativa europea, fuori del territorio della Regione dove sono prodotti per fronteggiare situazioni di emergenza causate da calamità naturali per le quali è dichiarato lo stato di emergenza di protezione civile ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225».

Secondo la ricorrente, tale disposizione violerebbe il principio di leale collaborazione, in quanto la Regione destinataria dei rifiuti non verrebbe messa in condizione di interloquire sulla loro destinazione.

12.1.– La questione non è fondata.

Il principio di leale collaborazione attiene ai rapporti – verticali – tra lo Stato e le Regioni. La norma in esame si limita a rendere legittima per lo Stato una decisione presa da una Regione diversa da quella in cui potrà avvenire lo smaltimento. In tal modo, tuttavia, l’impugnato comma 11 non esclude affatto che tale decisione – nell’ambito dei rapporti orizzontali fra Regioni – possa essere oggetto di accordi o intese interregionali, da concludersi in ogni caso in seno alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e non in sede di Conferenza Stato Regioni.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;
riuniti i giudizi;

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 35, comma 8, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo e terzo comma, Cost., dalla Regione Lombardia e dalla Regione Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, commi 3, 5 e 9, del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119, e 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, nella sua interezza e limitatamente all'art. 35, promossa, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 1, del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo e quarto comma, 118, e 119 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, commi 1, 3 e 4, del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, promossa dalla Regione Lombardia e dalla Regione Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, in relazione alla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 117, secondo e terzo comma, Cost., dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, commi 1, 2 e 9, del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 120 Cost., e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Lombardia e dalla Regione Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 4, del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 6, del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost., dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 9, del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 120 Cost., dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

11) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 11, del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 120 Cost., e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2016.

Sentenza: 9 novembre 2016, n. 248

Materia: Pubblico impiego

Parametri invocati: artt. 97 e 117 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Corte d'appello di Catanzaro- sezione lavoro

Oggetto: art. 10, comma 2, della legge della Regione Calabria 26 luglio 1999, n. 19 (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della l.r. 19/1999

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La Corte d'appello di Catanzaro, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo in oggetto, con riferimento agli articoli 97 e 117 della Costituzione.

La disposizione impugnata prevede che “nel caso di volontario scioglimento di una o di tutte le Associazioni di Divulgazione Agricola il personale, unitamente alle attrezzature delle UDA di competenza, è assegnato ad altra Associazione di Divulgazione Agricola in grado di proseguire l'attività che ne abbia fatto specifica richiesta, oppure rientra nella competenza gestionale della Regione Calabria”.

La questione ha avuto inizio in un giudizio d'appello promosso dalla Regione Calabria contro una sentenza del Tribunale di Catanzaro che ha accolto il ricorso della signora A.G., accertando il diritto di quest'ultima, a seguito dello scioglimento dell'Associazione di Divulgazione Agricola «Argessa Cia», di essere assunta dalla Regione Calabria, sulla base del citato art. 10, comma 2, della l.r. 19/1999 e dell'art. 42, comma 4, della l.r. 15/2008 “Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)”, in base al quale l'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 19 del 1999 “s'interpreta nel senso che, in assenza di una associazione di divulgazione agricola disponibile a proseguire il rapporto con il personale di cui alla medesima norma, nel rapporto medesimo subentra, ai medesimi termini e condizioni, la Regione Calabria ...”.

Il giudice rimettente, dato atto che l'art. 10, comma 2, della l.r. 19/1999 è stato abrogato dall'art. 1, comma 1, della l.r. 58/2012 “Abrogazione dell'articolo 10, comma 2, della legge regionale 26 luglio 1999, n. 19 e s.m.i. (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria)”, ma che esso trova tuttavia applicazione nel giudizio a quo, poiché “lo scioglimento dell'associazione di divulgazione agricola è intervenuto in epoca anteriore all'entrata in vigore dell'art. 1 L.R. 58/2012 [...] e dopo il 2008”, ha dubitato della conformità di tale norma ai parametri costituzionali sopra indicati in quanto essa sarebbe suscettibile “di instaurare rapporti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni regionali, prescindendo dal necessario ricorso alla forma del “concorso pubblico” sancita dall'art. 97 Cost.”, perché non precisa i “requisiti che dovrebbero avere le procedure d'accesso predisposte dalle associazioni agricole poi scioltesi per legittimare l'eventuale transito dei loro lavoratori alle dipendenze dell'amministrazione regionale” e non fornisce “alcuna specificazione in merito alla sussistenza degli eventuali requisiti fissati dalla Corte Costituzionale per potere ammettere deroghe al principio del pubblico concorso, vale a dire la peculiarità delle funzioni che il personale svolge o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione”.

La Corte costituzionale ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata davanti ad essa, ribadendo il proprio consolidato orientamento secondo il quale la regola costituzionale della necessità del pubblico concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni va rispettata anche da parte di disposizioni che regolano il passaggio da soggetti privati ad enti pubblici (ex multis, sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 e n. 167 del 2013, n. 62 del 2012, n. 299 e n. 52 del 2011, n. 267 del 2010, n. 190 del 2005).

Nel caso di specie, l'art. 97, quarto comma, della Costituzione risulta violato in quanto, da un lato, è pacifica la natura privatistica delle associazioni di divulgazione agricola menzionate dalla norma stessa, dall'altro l'art. 10, comma 2, della l.r. 19/1999 (come interpretato autenticamente dall'art. 42, comma 4, della legge regionale n. 15 del 2008) prevede il subingresso della Regione Calabria nel rapporto di lavoro fra le associazioni di divulgazione agricola sciolte e i loro dipendenti, senza alcuna forma di selezione concorsuale, e non indica alcuna specifica esigenza di interesse pubblico che giustifichi la deroga all'art. 97, quarto comma, della Costituzione, non potendo bastare a tale fine, secondo la giurisprudenza costituzionale, né l'interesse alla difesa dell'occupazione, né quello ad avere il personale necessario allo svolgimento delle funzioni spettanti alle disciolte associazioni (sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 del 2013, n. 52 del 2011, n. 267 del 2010, n. 190 del 2005).

La Corte ha dichiarato pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della l.r. 19/1999 per violazione dell'art. 97, quarto comma, della Costituzione. La questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 117 Costituzione è stata considerata assorbita.

Impiego pubblico - Associazioni di Divulgazione Agricola - Subingresso della Regione nel rapporto di lavoro fra le associazioni sciolte ed i loro dipendenti senza alcuna forma di selezione concorsuale. - Legge della Regione Calabria 26 luglio 1999, n. 19 (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria), art. 10, comma 2, come sostituito dall'art. 13, comma 1, della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8). - (T-160248) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.48 del 30-11-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Calabria 26 luglio 1999, n. 19 (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria), come sostituito dall'art. 13, comma 1, della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), promosso dalla Corte d'appello di Catanzaro, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra la Regione Calabria e A.G., con ordinanza del 21 gennaio 2016, iscritta al n. 105 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visto l'atto di costituzione di A.G., depositato fuori termine;

udito nella camera di consiglio del 9 novembre 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Corte d'appello di Catanzaro, sezione lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Calabria 26 luglio 1999, n. 19 (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria), come sostituito dall'art. 13, comma 1, della legge regionale 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), con riferimento agli artt. 97 e 117 della Costituzione.

La disposizione censurata prevede che «[n]el caso di volontario scioglimento di una o di tutte le Associazioni di Divulgazione Agricola il personale, unitamente alle attrezzature delle UDA di competenza, è assegnato ad altra Associazione di Divulgazione Agricola in grado di proseguire l'attività che ne abbia fatto specifica richiesta, oppure rientra nella competenza gestionale della Regione Calabria».

La questione ha origine in un giudizio d'appello promosso dalla Regione Calabria contro una sentenza del Tribunale di Catanzaro che ha accolto il ricorso della signora A.G., accertando il diritto di quest'ultima, a seguito dello scioglimento dell'Associazione di Divulgazione Agricola «Argessa Cia», di essere assunta dalla Regione Calabria, sulla base del citato art. 10, comma 2, della legge reg. Calabria n. 19 del 1999 e dell'art. 42, comma 4, della legge regionale 13 giugno 2008, n. 15, recante «Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)», in base al quale l'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 19 del 1999, così come modificato dall'art. 13, comma 1, della legge regionale n. 22 del 2007, «s'interpreta nel senso che, in assenza di una associazione di divulgazione agricola disponibile a proseguire il rapporto con il personale di cui alla medesima norma, nel rapporto medesimo subentra, ai medesimi termini e condizioni, la Regione Calabria [...]».

Il giudice rimettente, dato atto che l'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 19 del 1999 è stato abrogato dall'art. 1, comma 1, della legge regionale 15 novembre 2012, n. 58, recante «Abrogazione dell'articolo 10, comma 2, della legge regionale 26 luglio 1999, n. 19 e s.m.i. (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria)», ma che esso trova tuttavia applicazione nel giudizio a quo, poiché «lo scioglimento dell'associazione di divulgazione agricola è intervenuto in epoca anteriore all'entrata in vigore dell'art. 1 L.R. 58/2012 [...] e dopo il 2008», dubita della conformità di tale norma con i parametri costituzionali sopra indicati in quanto essa sarebbe suscettibile «di instaurare rapporti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni regionali, prescindendo dal necessario ricorso alla forma del “concorso pubblico” sancita dall'art. 97 Cost.», perché non precisa i «requisiti che dovrebbero avere le procedure d'accesso predisposte dalle associazioni agricole poi scioltesi per legittimare l'eventuale transito dei loro lavoratori alle dipendenze dell'amministrazione regionale» e non fornisce «alcuna specificazione in merito alla sussistenza degli eventuali requisiti fissati dalla Corte Costituzionale per potere ammettere deroghe al principio del pubblico concorso, vale a dire la peculiarità delle funzioni che il personale svolge o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione».

2.– In via preliminare, occorre dichiarare l'inammissibilità della costituzione della signora A.G. per tardività, in quanto l'atto di costituzione è stato depositato il 4 novembre 2016, mentre il termine per la costituzione delle parti del giudizio a quo scadeva il 21 giugno 2016, sulla base di quanto previsto dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (delibera 7 ottobre 2008 della Corte costituzionale).

3.– La questione di legittimità costituzionale è fondata.

Questa Corte ha affermato in numerose occasioni che la regola costituzionale della necessità del pubblico concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni va rispettata anche da parte di disposizioni che regolano il passaggio da soggetti privati ad enti pubblici (ex multis, sentenze n. 7

del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 e n. 167 del 2013, n. 62 del 2012, n. 299 e n. 52 del 2011, n. 267 del 2010, n. 190 del 2005).

L'art. 97, quarto comma, Cost. risulta violato anche dalla norma regionale oggetto del presente giudizio.

Infatti, da un lato è pacifica la natura privatistica delle associazioni di divulgazione agricola menzionate dalla norma stessa, dall'altro l'art. 10, comma 2, della legge reg. Calabria n. 19 del 1999 (come interpretato autenticamente dall'art. 42, comma 4, della legge regionale n. 15 del 2008) dispone il subingresso della Regione Calabria nel rapporto di lavoro fra le associazioni di divulgazione agricola sciolte e i loro dipendenti, senza alcuna forma di selezione concorsuale, e non indica alcuna specifica esigenza di interesse pubblico che giustifichi la deroga all'art. 97, quarto comma, Cost., non potendo bastare a tale fine, secondo la giurisprudenza costituzionale, né l'interesse alla difesa dell'occupazione, né quello ad avere il personale necessario allo svolgimento delle funzioni spettanti alle disciolte associazioni (sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 del 2013, n. 52 del 2011, n. 267 del 2010, n. 190 del 2005).

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 19 del 1999, come sostituito dall'art. 13, comma 1, della legge regionale n. 22 del 2007, per violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost.

La questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 117 Cost. può considerarsi assorbita.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Calabria 26 luglio 1999, n. 19 (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria), come sostituito dall'art. 13, comma 1, della legge regionale n. 22 del 2007, per violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2016.

Sentenza : 4 ottobre 2016, n. 249

Materia: produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 41, 42, 43 e 117, primo comma, secondo comma, lettere h), m) ed s), e terzo comma, 118 e 120 della Costituzione; artt. 43 e 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale)», nella parte in cui introduce l'art. 1.2, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. Abruzzo 13/2015

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha impugnato - in riferimento agli artt. 41, 42, 43 e 117, primo comma, secondo comma, lett. h), m) ed s), e terzo comma, 118 e 120 Cost. ed agli artt. 43 e 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) - l'art. 1 della l.r. 13/2015, che ha inserito nella l.r. Abruzzo 2/2008, dopo l'art. 1, l'art. 1.2.

La prima censura si riferisce al comma 1 dell'articolo aggiunto, il quale dispone, ai fini dell'espressione dell'intesa regionale nell'ambito del procedimento di autorizzazione previsto dalla normativa statale, che le centrali di spinta del gas funzionali ai metanodotti vengono localizzate in aree determinate, quali le zone (aree e nuclei) industriali dove l'impatto ambientale e il rischio sismico sono minori.

A parere del ricorrente, la disposizione regionale violerebbe l'art. 117, primo comma, secondo comma, lett. h), m) ed s), e terzo comma Cost., in quanto introdurrebbe un'incompatibilità della localizzazione e realizzazione delle centrali in aree diverse da quelle indicate dalla norma, fissando, pertanto, a priori un diniego implicito dell'intesa regionale per tali aree.

Tutto ciò si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» posti dall'art. 1, comma 4, lett. f), 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) e dall'art. 52-quinquies, comma 5, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità – Testo A) ove si prevede, quale forma di coordinamento tra l'istituzione regionale e quella statale, che l'atto conclusivo del procedimento di autorizzazione sia adottato d'intesa con la Regione interessata.

La seconda censura riguarda il comma 2, che, pur facendo salve le norme nazionali relative alle distanze di sicurezza dei metanodotti della rete nazionale esistente, prevede che la Regione stabilisca le distanze di sicurezza dei nuovi metanodotti, secondo un criterio proporzionale, legato al diametro delle condotte e alla loro pressione d'esercizio.

Secondo il ricorrente la disposizione violerebbe l'art. 117, primo comma, secondo comma, lett. h), m) ed s), e terzo comma, Cost., in quanto interferirebbe con una funzione espressamente riservata allo Stato dall'art. 1, comma 7, lettera c), della legge n. 239 del 2004 (da considerarsi principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»),

e cioè la «determinazione dei criteri generali tecnico-costruttivi e delle norme tecniche», e si porrebbe altresì in contrasto con il comma 4 dell'art. 1 della stessa legge (da considerarsi anch'esso principio fondamentale in materia di energia).

La terza censura interessa invece entrambi i commi sopra indicati, in ordine ai quali sussisterebbe la violazione degli artt. 41, 42, 43 e 117, primo e terzo comma, 118 e 120 Cost. e degli artt. 43 e 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in quanto la materia in esame rientrerebbe tra quelle di competenza concorrente e quindi la potestà legislativa dovrebbe esplicarsi all'interno del quadro di riferimento tracciato dal legislatore nazionale e con spirito di collaborazione.

Con riferimento all'ammissibilità delle questioni la Corte ribadisce il proprio orientamento secondo cui costituisce onere del ricorrente identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità» (cfr. per tutti sent. n. 82 del 2015, n. 259 e n. 39 del 2014), ma anche esponendo una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme impugnate (ex plurimis, sent. n. 184 del 2012).

Nel caso in esame, il ricorso, il cui iter argomentativo si presenta alquanto sintetico, in ordine ad alcune censure non raggiunge quella soglia minima di chiarezza. In particolare nella prima e nella seconda censura manca qualsiasi argomentazione relativamente al solo parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost.; del tutto carente di supporto motivazionale è, invece, nel suo complesso, la terza censura.

La Corte, prima di esaminare il merito della questione, preliminarmente riconduce la disposizione impugnata alla competenza legislativa concorrente nelle materie della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (ex plurimis, sent. n. 182 e n. 117 del 2013, n. 383 del 2005) e del «governo del territorio», parimenti rientranti nel terzo comma dell'art. 117 Cost. (ex multis, sent. n. 64 del 2013, n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010).. Si tratta dunque di materie ricomprese nella potestà legislativa concorrente.

Passando ad esaminare il merito, la Corte, in accordo con la sua passata giurisprudenza, afferma che la l. 239/2004 « ha ridefinito in modo unitario e a livello nazionale i procedimenti di localizzazione e realizzazione della rete di oleodotti e gasdotti, nonché dei connessi impianti di compressione a gas, in base alla necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario, tanto più vevoli di fronte al rischio sismico (da ultimo, sentenza n. 182 del 2013)» (sent. n. 119 del 2014).

Sotto questo profilo la Corte ribadisce il principio secondo cui, «in linea generale, è precluso alla legge regionale ostacolare gli obiettivi sottesi ad interessi ascrivibili alla sfera dei principi individuati dal legislatore statale, mentre, nello stesso tempo, lo Stato è tenuto a preservare uno spazio alle scelte normative di pertinenza regionale, che può essere negato soltanto nel caso in cui esse generino l'impossibilità, o comunque l'estrema ed oggettiva difficoltà, a conseguire i predetti obiettivi (sent. n. 278 del 2010)» (sent. n. 119 del 2014).

In particolare, ad avviso della Corte la pluralità di interessi e di competenze trova la sua composizione nell'intesa espressamente prevista dall'art. 52-quinquies, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001.

Come chiarito dalla citata sentenza n. 182 del 2013, va «ravvisato nell'intesa lo strumento necessario ai fini dell'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”, inclusa la rete dei gasdotti».

Ma proprio la centralità dell'intesa, quale espressione di leale collaborazione, esclude che ciascuna delle parti possa adottare misure che impediscano a priori il suo raggiungimento; cosicché questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di leggi regionali che stabilivano il divieto di localizzazione di impianti di compressione a gas in zone diverse da quelle individuate dalla Regione (sent. n. 119 del 2014 e n. 182 del 2013).

Conseguentemente, la Corte ritiene che la norma impugnata si ponga in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» espressi dall'art. 1, comma 4, della l. 239/2004 e dall'art. 52-quinquies del d.P.R. 327/2001.

Infine, la Corte ritiene anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. Abruzzo 13/2015, nella parte in cui introduce il comma 2 dell'art. 1.2 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2008, è fondata per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

In particolare, la disposizione, che affida alla Regione la competenza a stabilire le distanze di sicurezza dei nuovi metanodotti, si pone in contrasto con l'espressa riserva allo Stato della «determinazione dei criteri generali tecnico-costruttivi e delle norme tecniche essenziali degli impianti di produzione, trasporto, stoccaggio e distribuzione dell'energia», fissata dall'art. 1, comma 7, lettera c), della legge n. 239 del 2004. La riserva risponde alla necessità di salvaguardare l'uniformità delle soluzioni tecniche (sentenza n. 103 del 2006), la cui adozione deve pertanto essere mantenuta in capo allo Stato, anche nelle materie di legislazione concorrente.

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. Abruzzo 13/2015, nella parte in cui introduce l'art. 1.2, commi 1 e 2, della l.r. Abruzzo 2/2008.

Energia - Localizzazione delle centrali di compressione e di spinta del gas funzionali ai metanodotti - Fissazione di distanze di sicurezza dai fabbricati per i nuovi metanodotti. - Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale)», art. 1, nella parte in cui introduce l'art. 1.2, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale). - (T-160249) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.48 del 30-11-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale)», nella parte in cui introduce l'art. 1.2, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-22 luglio 2015, depositato in cancelleria il 29 luglio 2015 ed iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

udito l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago 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, in riferimento agli artt. 41, 42, 43 e 117, primo comma, secondo comma, lettere h), m) ed s), e terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, ed agli artt. 43 e 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale)», che inserisce nella legge

della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale), dopo l'art. 1, l'art. 1.2.

1.1.– Una prima censura ha ad oggetto il comma 1 dell'articolo aggiunto, il quale dispone, ai fini dell'espressione dell'intesa regionale nell'ambito del procedimento di autorizzazione previsto dalla normativa statale, che le centrali di spinta del gas funzionali ai metanodotti vengono localizzate in aree determinate, quali le zone (aree e nuclei) industriali dove l'impatto ambientale e il rischio sismico sono minori.

A parere del ricorrente, la disposizione regionale violerebbe l'art. 117, primo comma, secondo comma, lettere h), m) ed s), e terzo comma Cost., in quanto introdurrebbe un'incompatibilità della localizzazione e realizzazione delle centrali in aree diverse da quelle indicate dalla norma, fissando, pertanto, a priori un diniego implicito dell'intesa regionale per tali aree.

Tutto ciò in contrasto con i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» posti dall'art. 1, comma 4, lettera f), 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) e dall'art. 52-quinquies, comma 5, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità – Testo A) ove si prevede, quale forma di coordinamento tra l'istituzione regionale e quella statale, che l'atto conclusivo del procedimento di autorizzazione sia adottato d'intesa con la Regione interessata.

1.2.– Una seconda censura concerne il successivo comma 2, il quale, pur facendo salve le norme nazionali relative alle distanze di sicurezza dei metanodotti della rete nazionale esistente, prevede che la Regione stabilisce le distanze di sicurezza dei nuovi metanodotti, secondo un criterio proporzionale legato al diametro delle condotte e alla loro pressione d'esercizio.

Secondo il ricorrente la disposizione violerebbe l'art. 117, primo comma, secondo comma, lettere h), m) ed s), e terzo comma, Cost., in quanto interferirebbe con una funzione espressamente riservata allo Stato dall'art. 1, comma 7, lettera c), della legge n. 239 del 2004 (da considerarsi principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»), e cioè la «determinazione dei criteri generali tecnico-costruttivi e delle norme tecniche», e si porrebbe altresì in contrasto con il comma 4 dell'art. 1 della stessa legge (da considerarsi anch'esso principio fondamentale in materia di energia).

1.3.– Una terza censura interessa entrambi i commi sopra indicati dell'articolo aggiunto con la norma impugnata, in ordine ai quali sussisterebbe la violazione degli artt. 41, 42, 43 e 117, primo e terzo comma, 118 e 120 Cost. e degli artt. 43 e 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in quanto la materia in esame rientrerebbe tra quelle di competenza concorrente e quindi la potestà legislativa dovrebbe esplicarsi all'interno del quadro di riferimento tracciato dal legislatore nazionale e con spirito di collaborazione.

2.– Sull'ammissibilità delle questioni di legittimità promosse in via principale, questa Corte ha costantemente affermato che costituisce onere del ricorrente identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità» (tra le tante, sentenze n. 82 del 2015, n. 259 e n. 39 del 2014), ma anche esponendo una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme impugate (ex plurimis, sentenze n. 184 del 2012, n. 119 del 2010, n. 261 del 1995).

2.1.– Nel caso in esame, il ricorso, il cui iter argomentativo si presenta alquanto sintetico, in ordine ad alcune censure non raggiunge quella soglia minima di chiarezza cui la giurisprudenza di questa

Corte subordina l'ammissibilità delle impugnative in via principale (ex multis, sentenze n. 39 del 2014, n. 119 del 2010 e n. 139 del 2006).

In particolare nella prima e nella seconda censura – aventi ad oggetto l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2015, nella parte in cui introduce, rispettivamente, il comma 1 e il comma 2 dell'art. 1.2 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2008 – manca qualsiasi argomentazione relativamente al solo parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost.

Del tutto carente di supporto motivazionale è, nel suo complesso, la terza censura – avente ad oggetto l'intero art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2015 –, fondata sugli artt. 41, 42, 43 e 117, primo e terzo comma, 118 e 120 Cost. ed agli artt. 43 e 49 del TFUE.

3.– Venendo all'esame del merito delle rimanenti questioni di legittimità costituzionale, occorre innanzitutto individuare a quale ambito materiale del Titolo V della Costituzione vada ricondotta la disposizione impugnata.

Al riguardo la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ritenuto che le disposizioni di leggi regionali relative alla localizzazione e alla realizzazione di impianti e centrali per lo svolgimento delle attività energetiche, anche se collocate in zone sismiche, vadano ricondotte alla competenza legislativa concorrente nelle materie della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (ex plurimis, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013, n. 383 del 2005) e del «governo del territorio», parimenti rientranti nel terzo comma dell'art. 117 Cost. (ex multis, sentenze n. 64 del 2013, n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010).

In particolare, a tali competenze le sentenze n. 119 del 2014 e n. 182 del 2013 hanno ricondotto norme della Regione Abruzzo di contenuto analogo a quello della disposizione impugnata.

3.1.– Le norme censurate rientrano, dunque, nell'ambito di queste materie entrambe di potestà legislativa concorrente, dovendosi escludere che possano essere ricondotte alle competenze esclusive di cui all'art. 117, comma secondo, lettere h), m) ed s), Cost. (sentenze n. 300, n. 101 e n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 278 e n. 254 del 2010, n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004).

4.– Così individuato l'ambito materiale cui va ricondotta la disposizione impugnata, si può procedere all'esame nel merito della censura avente ad oggetto l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2015 nella parte in cui introduce il comma 1 dell'art. 1.2 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2008.

4.1.– La questione è fondata per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento ai parametri interposti evocati dall'Avvocatura dello Stato (art. 1, comma 4, della legge n. 239 del 2004 e art. 52-quinquies del d.P.R. n. 327 del 2001).

4.2.– Secondo quanto già affermato da questa Corte, la legge n. 239 del 2004 ha «ridefinito in modo unitario e a livello nazionale i procedimenti di localizzazione e realizzazione della rete di oleodotti e gasdotti, nonché dei connessi impianti di compressione a gas, in base alla necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario, tanto più vevolevoli di fronte al rischio sismico (da ultimo, sentenza n. 182 del 2013)» (sentenza n. 119 del 2014).

La giurisprudenza ha anche fissato il principio secondo cui, «in linea generale, è precluso alla legge regionale ostacolare gli obiettivi sottesi ad interessi ascrivibili alla sfera dei principi individuati dal legislatore statale, mentre, nello stesso tempo, lo Stato è tenuto a preservare uno spazio alle scelte normative di pertinenza regionale, che può essere negato soltanto nel caso in cui esse generino l'impossibilità, o comunque l'estrema ed oggettiva difficoltà, a conseguire i predetti obiettivi (sentenza n. 278 del 2010)» (sentenza n. 119 del 2014).

4.3.– La pluralità di interessi e di competenze trova la sua composizione nell’intesa espressamente prevista dall’art. 52-quinquies, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001. Come chiarito dalla citata sentenza n. 182 del 2013, va «ravvisato nell’intesa lo strumento necessario ai fini dell’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”, inclusa la rete dei gasdotti».

4.4.– Ma proprio la centralità dell’intesa, quale espressione di leale collaborazione, esclude che ciascuna delle parti possa adottare misure che impediscano a priori il suo raggiungimento; cosicché questa Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di leggi regionali che stabilivano il divieto di localizzazione di impianti di compressione a gas in zone diverse da quelle individuate dalla Regione (sentenze n. 119 del 2014 e n. 182 del 2013).

5.– Alla stessa stregua deve ritenersi che la norma impugnata sia in contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost. e con i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» espressi dall’art. 1, comma 4, della legge n. 239 del 2004 e dall’art. 52-quinquies del d.P.R. n. 327 del 2001.

6.– Anche la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2015, nella parte in cui introduce il comma 2 dell’art. 1.2 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2008, è fondata per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost.

La disposizione, che affida alla Regione la competenza a stabilire le distanze di sicurezza dei nuovi metanodotti, si pone in contrasto con l’espressa riserva allo Stato della «determinazione dei criteri generali tecnico-costruttivi e delle norme tecniche essenziali degli impianti di produzione, trasporto, stoccaggio e distribuzione dell’energia», fissata dall’art. 1, comma 7, lettera c), della legge n. 239 del 2004.

La riserva risponde alla necessità di salvaguardare l’uniformità delle soluzioni tecniche (sentenza n. 103 del 2006), la cui adozione deve pertanto essere mantenuta in capo allo Stato, anche nelle materie di legislazione concorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale)», nella parte in cui introduce l’art. 1.2, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale).

Così deciso in Roma, nella Sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 ottobre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2016.

Sentenza: 9 novembre 2016, n. 251

Materia: delegazione legislativa; ordinamento degli uffici pubblici

Parametri invocati: articoli 3, 81, 97, 117, commi secondo, terzo e quarto, 118 e 119 della Costituzione; principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: articoli 1, 11, 16, 17, 18, 19 e 23 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), nella parte in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni;

2) illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni;

3) illegittimità costituzionale dell'art. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata;

4) illegittimità costituzionale dell'art. 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata;

5) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 23, comma 1, della legge n. 124 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 81 e 119 della Costituzione;

6) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere b), c) e g), e comma 2, della legge n. 124 del 2015, promossa in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost..

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

La Corte, in questa sentenza, è chiamata a giudicare della legittimità costituzionale di alcune norme della legge di riforma delle amministrazioni pubbliche (legge n. 124 del 2015), che ha fortemente caratterizzato la legislatura parlamentare in corso.

Si tratta di una legge che delega il Governo ad adottare una serie di decreti legislativi per il riordino, fra gli altri, dell'ordinamento degli uffici, e in particolare della dirigenza, di tutte le amministrazioni pubbliche, compresi le regioni e gli enti locali, in una prospettiva complessiva.

Preliminarmente è proprio la natura di "legge delega" della fonte scrutinata ad impegnare la Corte: nulla osta, secondo i giudici costituzionali, a che la regione possa impugnare una legge di questo tipo, quando sussista, da parte sua, un chiaro interesse a ricorrere, a motivo del fatto che la delega si riverbera sui decreti legislativi delegati, i quali a loro volta potenzialmente potrebbero ledere le competenze regionali.

Onde superare le eccezioni di inammissibilità, viene anche ripetuto il ragionamento, più volte svolto dalla Corte, circa la possibilità che il ricorso invochi parametri di legittimità diversi da quelli contenuti nell'articolo 117 della Costituzione, nei casi in cui la lesione di altro precetto costituzionale ridondi sulle competenze regionali.

Nel merito, ma in via generale, la Corte costituzionale ha affermato che occorre, anzitutto, verificare se, nei singoli settori in cui intervengono le norme impugnate, fra le varie materie coinvolte, ve ne sia una, di competenza dello Stato, cui ricondurre, in maniera prevalente, la riforma nel suo complesso.

Questa prevalenza escluderebbe la violazione delle competenze regionali, giustificando una sorta di avocazione del potere legislativo da parte dello Stato anche su segmenti di competenza astrattamente statale.

Ove invece non sia possibile individuare una materia di competenza dello Stato cui ricondurre, in via prevalente, la normativa, stante una concorrenza di competenze, statali e regionali, relative a materie diverse, ma inscindibili ed equivalenti nella ponderazione, è necessario che il legislatore statale rispetti il principio di leale collaborazione e preveda adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni (e degli enti locali), a difesa delle loro prerogative.

La statuizione non è nuova, certamente, ma per la prima volta il principio di leale collaborazione irrompe nella sede legislativa, almeno in quella delegata.

Fino ad un recente passato, la Corte aveva negato che il principio di leale collaborazione potesse penetrare nel procedimento legislativo, quasi costituisse una mina alla sovranità del legislatore.

Ne aveva però riconosciuto il necessario rispetto in fase di attuazione della legge, con strumenti amministrativi, ogni qual volta venissero in considerazione competenze non statali.

Tali strumenti dovevano essere previsti come contenuto della legge, ma non intaccavano *l'iter legis* in senso proprio.

Con la sentenza in commento invece, considerata la natura dell'attività legislativa delegata ed il suo attuarsi entro termini certi e nel rispetto dei principi e criteri direttivi determinati, si ritiene che lo schema si presti all'applicazione del principio di leale collaborazione ed anzi, in qualche misura, lo imponga.

Lo strumento individuato è l'intesa in sede di Conferenza Stato –regioni, o in sede di Conferenza unificata quando risultino coinvolte questioni attinenti le prerogative costituzionalmente garantite delle autonomie locali. Non si ritiene sufficiente, allo scopo, il semplice parere espresso dalle due conferenze.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la Corte ha respinto i dubbi di legittimità costituzionale sulla delega relativa alla modifica del Codice dell'amministrazione digitale (art. 1). Secondo i giudici infatti, si tratta di norme che costituiscono espressione, in maniera prevalente, della competenza statale nella materia del "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (art. 117, secondo comma, lett. r), Cost.), proprio perché finalizzate ad assicurare una "*comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione*" (sent. n. 17 del 2004).

Sulla base delle stesse premesse, ha invece dichiarato l'illegittimità della legge delega nella parte in cui prevede che i decreti attuativi siano adottati sulla base di un semplice parere della Conferenza Stato regioni o della Conferenza unificata (come ricordato, nel caso di coinvolgimento

delle autonomie locali), anziché previa intesa in seno alle stesse conferenze, relativamente alle seguenti materie:

- riorganizzazione della dirigenza pubblica;
- disciplina generale in tema di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni;
- partecipazioni azionarie delle pubbliche amministrazioni;
- servizi pubblici locali di interesse economico.

A titolo di esempio, nel caso della dirigenza pubblica, taluni aspetti di natura civilistica, relativi al rapporto di lavoro, di sicura competenza statale, si saldano in maniera inestricabile con profili di carattere organizzativo, senz'altro riferibili alla competenza residuale della regione in materia di ordinamento dei propri uffici.

La Corte precisa di avere limitato il proprio sindacato alle disposizioni della legge delega specificamente impugnate, escludendo una declaratoria di illegittimità costituzionale per così dire a catena sulle norme dei decreti legislativi di attuazione.

Nei giudizi sulle eventuali impugnazioni delle norme attuative, si dovrà tener conto delle concrete lesioni alle prerogative regionali, anche alla luce degli eventuali decreti correttivi che il Governo, nell'esercizio della sua discrezionalità, riterrà di approvare in ossequio al principio di leale collaborazione.

Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche - Principi e criteri direttivi per l'esercizio delle deleghe al Governo in materia di cittadinanza digitale, dirigenza pubblica, lavoro alle dipendenze delle p.a., partecipazioni azionarie delle p.a., servizi pubblici locali di interesse economico generale - Procedure concertative. - Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 1, comma 1, lettere b), c) e g), e comma 2; art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2; art. 16, commi 1 e 4; art. 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t); art. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7); art. 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u); art. 23, comma 1. - (T-160251) (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.48 del 30-11-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere b), c) e g), e comma 2, dell'art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, dell'art. 16, commi 1 e 4, dell'art. 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), dell'art. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), dell'art. 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), e dell'art. 23, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 12 ottobre 2015, depositato in cancelleria il 19 ottobre 2015 ed iscritto al n. 94 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, di alcune disposizioni contenute negli artt. 1, 11, 16, 17, 18, 19 e 23 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

In particolare, la Regione ricorrente censura:

– l'art. 1, comma 1, lettere b), c) e g), e comma 2, nella parte in cui detta principi e criteri direttivi in ordine alla delega al Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi volti a modificare e integrare, anche disponendone la delegificazione, il codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (comma 1), e nella parte in cui stabilisce che i decreti legislativi delegati siano deliberati su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», da rendere «nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere» (comma 2);

– l'art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, nella parte in cui detta principi e criteri direttivi in ordine alla delega al Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica, prevedendo l'istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati, aventi requisiti omogenei di accesso e procedure analoghe di reclutamento e fondati sui principi del merito, dell'aggiornamento e della formazione continua (comma 1), e nella parte in cui stabilisce che i decreti legislativi delegati siano deliberati «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», che deve essere reso «nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione», «decorso il quale il Governo può comunque procedere» (comma 2);

– l'art. 16, commi 1 e 4, nella parte in cui prevede l'elaborazione di distinti testi unici diretti alla semplificazione nei settori del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, nonché dei servizi pubblici di interesse economico generale (comma 1), e nella parte in cui stabilisce che i decreti legislativi siano adottati previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, che deve essere reso nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto, decorso il quale il Governo può comunque procedere (comma 4);

– l'art. 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), nella parte in cui definisce i principi e i criteri direttivi della delega al Governo per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;

– l'art. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), nella parte in cui delega il Governo ad operare un riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche e fissa una serie di principi e criteri direttivi;

– l’art. 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), nella parte in cui reca una delega legislativa al Governo per il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali d’interesse economico generale, che mira alla definizione della disciplina generale in materia di regolazione e organizzazione dei servizi di interesse economico generale di ambito locale.

Tutte le citate disposizioni sono impugnate sotto un duplice profilo.

Anzitutto esse andrebbero al di là delle sfere di competenza legislativa statale esclusiva e invaderebbero vari ambiti di competenza legislativa regionale residuale (organizzazione amministrativa regionale, turismo, servizi pubblici locali, trasporto pubblico locale) o concorrente (tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica), in quest’ultimo caso in quanto, recando una disciplina di dettaglio, eliminerebbero ogni spazio di intervento della Regione.

Inoltre, nonostante le molteplici interferenze con le competenze regionali, non risolvibili mediante il criterio della prevalenza del legislatore statale, esse prescriverebbero, per l’adozione dei decreti legislativi delegati, una insufficiente forma di raccordo con le Regioni – il parere in Conferenza unificata – ritenuto lesivo del principio di leale collaborazione.

Il mancato raggiungimento dell’accordo, entro il breve termine di quarantacinque giorni, legittimerebbe, infatti, l’assunzione unilaterale di un provvedimento da parte del Governo.

Più specificamente, poi, la Regione impugna:

– l’art. 11, comma 1, lettera f), nella parte in cui, con riferimento alla mobilità della dirigenza, prescrivendo che il Governo preveda i casi e le condizioni in cui non è richiesto il previo assenso delle amministrazioni di appartenenza per la mobilità della dirigenza medica e sanitaria, porrebbe un principio generale di ampliamento delle ipotesi di mobilità dei dirigenti, senza considerare che la selezione dei dirigenti in servizio è avvenuta sulla base dell’accertamento di specifiche competenze tecniche da parte dell’ente che ha bandito il concorso, in contrasto con il principio di ragionevolezza e buon andamento dell’amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.), e conseguentemente delle relative competenze regionali;

– l’art. 11, comma 1, lettera i), nella parte in cui, stabilendo criteri e principi direttivi in ordine ai dirigenti privi di incarico e in specie prevedendo la decadenza dal ruolo unico, entrerebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. in quanto determinerebbe una reformatio in peius del regime vigente con una violazione del principio del legittimo affidamento e del buon andamento dell’amministrazione, che, incidendo sul principio di autonomia dell’amministrazione dalla politica, ridonderebbe in una lesione delle competenze regionali;

– l’art. 11, comma 1, lettera p), là dove, dettando principi e criteri direttivi con riferimento «al conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e di direttore sanitario, nonché, ove previsto dalla legislazione regionale, di direttore dei servizi socio-sanitari, delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale», recerebbe norme di dettaglio, atte a comprimere indebitamente competenze regionali, in ragione dell’attinenza della materia alla tutela della salute e all’organizzazione amministrativa regionale e tali da configurare una disciplina irragionevole e contraria al principio del buon andamento della pubblica amministrazione, in violazione degli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.;

– gli artt. 1, comma 1, e 23, nella parte in cui stabiliscono che dall’attuazione della legge in oggetto e dai decreti legislativi da essa previsti (volti a modificare e integrare il codice dell’amministrazione digitale) non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale. Tali disposizioni sono impugnate in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost. in quanto imporrebbero un nuovo e improprio onere di finanziamento della riforma in capo alle Regioni.

2. – In via preliminare, non si riscontrano ostacoli all’esame nel merito delle censure promosse, per il sol fatto che esse sono contenute in una legge delega.

Questa Corte ha, già da tempo, riconosciuto che la legge di delegazione, in quanto atto avente forza di legge, non si sottrae, ai sensi dell'art. 134 Cost., al controllo di costituzionalità in via principale, di cui può divenire oggetto, quando sia possibile riscontrare una lesione dell'autonomia regionale (sentenza n. 224 del 1990; e, fra le altre, sentenze n. 205 del 2005, n. 50 del 2005 e n. 359 del 1993).

In tali casi, l'attenzione deve cadere non tanto «sulla natura dell'atto impugnato, di per sé inequivocabilmente capace di integrare l'ordinamento giuridico con norme primarie», quanto piuttosto «sulla ricorrenza dell'interesse regionale ad impugnarlo» (sentenza n. 278 del 2010).

Nella specie, il carattere puntuale delle disposizioni oggetto delle censure della legge n. 124 del 2015, contenenti deleghe, è sufficiente a dimostrare l'attitudine lesiva delle medesime, ritenute dalla ricorrente invasive delle sfere di competenza legislativa regionale concorrente e residuale, indicate nel ricorso.

Quest'ultimo è dunque ammissibile.

2.1.– Ancora preliminarmente, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, nei confronti delle censure concernenti l'art. 11, comma 1, lettere f) e i), in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

La difesa statale sostiene che tali censure siano inammissibili, poiché si assume violato un precetto costituzionale diverso da quelli attinenti al riparto di competenza fra Stato e Regioni, che non ridonderebbe nella compressione di sfere di attribuzione costituzionalmente garantite alle Regioni.

Tali eccezioni sono prive di fondamento.

Questa Corte ha più volte affermato che «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (sentenze n. 8 del 2013 e n. 199 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (nello stesso senso, le sentenze n. 29 del 2016, n. 251, n. 189, n. 153, n. 140, n. 89 e n. 13 del 2015)» (sentenza n. 65 del 2016).

Nella specie le richiamate condizioni sono soddisfatte, considerato che la Regione censura le disposizioni citate congiuntamente alle altre di cui all'art. 11, comma 1, perché, dettando principi direttivi puntuali, volti a disciplinare anche la dirigenza regionale, invaderebbero la sfera di competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale.

Tale invasione, con particolare riguardo alla disciplina recata dalla lettera f), si rivelerebbe anche irragionevole e lesiva del buon andamento dell'amministrazione, posto che priverebbe l'amministrazione (regionale), che ha bandito il concorso e selezionato i dirigenti sulla base dell'accertamento di specifiche competenze tecniche, della possibilità di interloquire (e quindi eventualmente assentire) in ordine alla mobilità della dirigenza medica e sanitaria. Con riguardo alla lettera i), l'invasione sarebbe del pari irragionevole e lesiva del buon andamento, nella parte in cui prevede la decadenza dal ruolo unico dei dirigenti privi di incarico, comprimendo l'autonomia amministrativa regionale.

Sono, pertanto, chiaramente individuati gli specifici ambiti di competenza regionale incisi dalla norma statale, così come è soddisfatto l'onere di motivazione gravante sulla Regione.

2.2.– Sulla base dei medesimi argomenti appena svolti devono ritenersi ammissibili le censure di violazione degli artt. 3 e 97 Cost. nei confronti dell'art. 11, comma 1, lettera p), in tema di disciplina della dirigenza sanitaria.

Anche in tal caso, infatti, le predette censure sono meramente strumentali a quelle di invasione delle competenze legislative regionali residuali in materia di organizzazione amministrativa regionale e di quelle concorrenti in materia di tutela della salute.

2.3.– Del pari priva di fondamento è l’eccezione di inammissibilità proposta dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri per genericità delle censure svolte nei confronti dell’art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015.

La disposizione è censurata perché non conterrebbe solo la delega alla semplificazione, cui fanno riferimento i principi e criteri direttivi indicati al comma 2, non impugnati, ma anche alla riorganizzazione dei settori del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, nonché dei servizi pubblici di interesse economico generale, secondo i principi indicati agli artt. 17, 18 e 19, oggetto delle censure.

La delega invaderebbe, pertanto, sfere di competenze regionali di cui all’art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (organizzazione amministrativa regionale, trasporto pubblico locale e servizi pubblici).

Essa violerebbe anche il principio di leale collaborazione, nella parte in cui prevede, al comma 4, che i decreti legislativi attuativi, nonostante l’incidenza sulle richiamate materie di competenza regionale, siano adottati previo parere della Conferenza unificata, forma di raccordo con le Regioni ritenuta insufficiente e lesiva del principio di bilateralità, poiché il mancato raggiungimento dell’accordo entro il termine di quarantacinque giorni legittimerebbe, di per sé, l’assunzione unilaterale di atti normativi da parte del Governo.

Le censure sono, pertanto, chiaramente proposte, in quanto sono state identificate le materie di competenza regionale sulle quali interferirebbe la normativa impugnata e conseguentemente è stata denunciata la violazione del principio di leale collaborazione.

2.4.– Ancora preliminarmente, deve essere dichiarata l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti degli artt. 1, comma 1, e 23, nella parte in cui stabilisce che dall’attuazione della legge in oggetto e dai decreti legislativi da essa previsti non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale.

Tali disposizioni sono impuginate in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost., poiché imporrebbero un nuovo e improprio onere di finanziamento della riforma in capo alle Regioni, di cui, tuttavia, non è fornita alcuna dimostrazione.

La ricorrente, infatti, denuncia la violazione dell’art. 81 Cost. senza fornirne le ragioni e senza considerare che al successivo comma 2 è espressamente stabilito che «[i] decreti legislativi di attuazione delle deleghe contenute nella presente legge sono corredati di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura».

Essa omette, altresì, di spiegare in che modo dalla pretesa lesione dell’art. 81 Cost. deriverebbe una violazione della propria autonomia finanziaria, corrispondente all’imposizione di un nuovo onere di finanziamento della riforma a proprio carico, considerato che il comma 1 dell’art. 23 espressamente dispone che dall’attuazione della legge in oggetto e dai decreti legislativi da essa previsti (volti a modificare e integrare il codice dell’amministrazione digitale) non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico, in generale, della finanza pubblica e quindi anche di quella regionale.

3.– Nel passare, per ciascuna delle questioni promosse, all’esame del merito, occorre svolgere preliminarmente alcune considerazioni generali.

Tutte le disposizioni impuginate riflettono l’intento del legislatore delegante di incidere sulla «riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», secondo un criterio di diversificazione delle misure da adottare nei singoli decreti legislativi.

Esse spaziano dalla cittadinanza digitale (art. 1), alla dirigenza pubblica (art. 11), dal lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (art. 17), alle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche (art. 18), ai servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 19) e, proprio per questo, influiscono su molteplici sfere di competenza legislativa anche regionale.

Nella complessa struttura delle norme contenenti le deleghe riguardanti i settori indicati, occorre verificare se vi sia una prevalente competenza statale, cui ricondurre il disegno riformatore nella sua interezza.

Un simile intervento del legislatore statale rientra, infatti, nel novero di quelli, già sottoposti all'attenzione di questa Corte, volti a disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una «fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse», quanto piuttosto interessi distinti «che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni» (sentenza n. 278 del 2010), corrispondenti alle diverse materie coinvolte.

In tali casi occorre valutare se una materia si imponga sulle altre, al fine di individuare la titolarità della competenza.

Talvolta la valutazione circa la prevalenza di una materia su tutte le altre può rivelarsi impossibile e avallare l'ipotesi, diversa da quella in precedenza considerata, di concorrenza di competenze, che apre la strada all'applicazione del principio di leale collaborazione.

In ossequio a tale principio il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze.

L'obiettivo è contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie (sentenze n. 65 del 2016, n. 88 del 2014 e n. 139 del 2012).

Il parere come strumento di coinvolgimento delle autonomie regionali e locali non può non misurarsi con la giurisprudenza di questa Corte che, nel corso degli anni, ha sempre più valorizzato la leale collaborazione quale principio guida nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio fra materie e competenze e ha ravvisato nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione (di recente, sentenze n. 21 e n. 1 del 2016).

Quel principio è tanto più apprezzabile se si considera la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» (sentenza n. 278 del 2010) e diviene dirimente nella considerazione di interessi sempre più complessi, di cui gli enti territoriali si fanno portatori.

Un'analoga esigenza di coinvolgere adeguatamente le Regioni e gli enti locali nella forma dell'intesa è stata riconosciuta anche nella diversa ipotesi della attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa allo Stato, in vista dell'urgenza di soddisfare esigenze unitarie, economicamente rilevanti, oltre che connesse all'esercizio della funzione amministrativa.

In tal caso, l'esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale – e giustificare la deroga al riparto di competenze contenuto nel Titolo V – «solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003; di recente, sentenza n. 7 del 2016).

Questa Corte ha individuato nel sistema delle conferenze «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale» (sentenza n. 401 del 2007) e «[u]na delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» (sentenza n. 31 del 2006).

In armonia con tali indicazioni, l'evoluzione impressa al sistema delle conferenze finisce con il rivelare una fisiologica attitudine dello Stato alla consultazione delle Regioni e si coniuga con il riconoscimento, ripetutamente operato da questa Corte, dell'intesa in sede di Conferenza unificata, quale strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (ex plurimis, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012), «qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo» (sentenza n. 1 del 2016).

Inserite in questo quadro evolutivo, le procedure di consultazione devono «prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su

specifici strumenti di mediazione» (sentenza n. 1 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 121 del 2010).

Non si prefigura una «drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra» (sentenza n. 24 del 2007).

La reiterazione delle trattative, al fine di raggiungere un esito consensuale (ex plurimis, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005), non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo (sentenze n. 7 del 2016, n. 179 del 2012, n. 165 del 2011; in generale, con riferimento al «principio dell'accordo», sentenza n. 19 del 2015).

È pur vero che questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo.

Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa.

Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.

Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest'ultima, nella legge di delegazione, finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze.

Nel seguire le scadenze temporali entro cui esercita la delega, riferita a «oggetti distinti suscettibili di separata disciplina» (art. 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»), il Governo può fare ricorso a tutti gli strumenti che reputa, di volta in volta, idonei al raggiungimento dell'obiettivo finale.

Tale obiettivo consiste nel vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione con le Regioni.

4.– Poste tali premesse, si può passare all'esame delle questioni promosse nei confronti delle disposizioni impugnate che recano le deleghe inerenti a singoli settori.

4.1.– Si devono, anzitutto, scrutinare le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettere b), c) e g), e comma 2, nella parte in cui dettano principi e criteri direttivi in ordine alla delega al Governo all'adozione di «uno o più decreti legislativi volti a modificare e integrare, anche disponendone la delegificazione, il codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82», previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), censurate in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

4.1.1.– La questione non è fondata.

Le disposizioni impugnate si prefiggono l'obiettivo di agevolare la realizzazione, da parte di tutte le amministrazioni, della Agenda digitale italiana, già attuata in ambito nazionale con il decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221, «nel quadro delle indicazioni sancite a livello europeo» (art. 1).

Esse indicano al Governo di: «ridefinire e semplificare», non solo «i procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di celerità, certezza dei tempi e trasparenza nei confronti

dei cittadini e delle imprese, mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la piena realizzazione del principio “innanzitutto digitale”», ma anche «l’organizzazione e le procedure interne a ciascuna amministrazione» (comma 1, lettera b).

Dettano anche previsioni puntuali inerenti all’adozione di specifiche e peculiari modalità di espletamento dei servizi e di impiego della banda ultralarga in vari settori, fra i quali quello scolastico, quello sanitario e quello turistico, e vincolano il Governo all’introduzione di modalità telematiche per garantire la partecipazione ai «processi decisionali delle istituzioni pubbliche» (comma 1, lettera c).

Prescrivono, inoltre, di «favorire l’elezione di un domicilio digitale da parte di cittadini e imprese ai fini dell’interazione con le amministrazioni» (comma 1, lettera g).

Le disposizioni impugnate, che pure intersecano sfere di attribuzione regionale come il turismo e l’organizzazione amministrativa regionale, costituiscono, in via prevalente, espressione della competenza statale nella materia del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.).

Esse sono anzitutto strumentali per «assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione» (sentenza n. 17 del 2004; nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013).

Assolvono, inoltre, all’esigenza primaria di offrire ai cittadini garanzie uniformi su tutto il territorio nazionale, nell’accesso ai dati personali, come pure ai servizi, esigenza che confina anche con la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni.

Tanto basta per confermare la piena competenza dello Stato, coerente con l’impegno, dallo stesso assunto, di uniformarsi alle indicazioni provenienti dall’Unione europea.

La riconduzione alla competenza legislativa statale della normativa impugnata esclude anche ogni profilo di violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., in particolare con riguardo alla procedura di adozione dei decreti legislativi, subordinata, ai sensi del comma 2, all’acquisizione del parere in sede di Conferenza unificata di cui all’art. 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997.

4.2.– Le disposizioni contenute nell’art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, sono impugnate perché ritenute lesive della competenza legislativa regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, nella parte in cui dettano principi e criteri direttivi della delega al Governo anche in tema di dirigenza regionale, nonché del principio di leale collaborazione, per la previsione dell’adozione dei decreti legislativi attuativi, previo parere in Conferenza unificata.

4.2.1.– La questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Si tratta di disposizioni che contribuiscono a definire una serie di principi e criteri direttivi molto puntuali, relativi alla delega al Governo in tema di riorganizzazione di tutta la dirigenza pubblica.

La delega intende innovare profondamente la disciplina previgente, mediante l’istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati dei dirigenti dello Stato, dei dirigenti regionali e dei dirigenti degli enti locali, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento (comma 1, lettera a), nonché mediante la previsione di regole unitarie inerenti non solo al trattamento economico e al regime di responsabilità dei dirigenti, ma anche alla formazione e al conferimento, alla durata e alla revoca degli incarichi.

Le disposizioni impugnate si inseriscono nel quadro degli interventi volti a definire regole omogenee e unitarie in tema di dirigenza pubblica, in un’ottica di miglioramento del “rendimento” dei pubblici uffici e dunque di garanzia del buon andamento dell’amministrazione.

Riguardo all’istituzione del ruolo unico dei dirigenti regionali, si deve osservare che – diversamente da altre disposizioni impugnate – è espressamente prevista l’intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (comma 1, lettera b, numero 2).

Sono poi dettate regole puntuali e dettagliate, la cui attuazione è demandata al Governo mediante decreti legislativi, inerenti all'inquadramento dei dirigenti delle Regioni nella fase di prima applicazione (comma 1, lettera b), all'accesso al ruolo (comma 1, lettera c, numeri 1 e 2), alla formazione permanente (lettera e), alla mobilità (lettera f), al conferimento e alla durata degli incarichi (lettere g e h), al trattamento e ai diritti dei dirigenti privi di incarico (lettera i), alla valutazione dei risultati (lettera l), alla responsabilità (lettera m), alla retribuzione (lettera n), al regime della dirigenza sanitaria (lettera p), alla revoca degli incarichi (lettera q).

È innegabile che tali disposizioni incidano su ambiti riconducibili alla competenza del legislatore statale in materia di «ordinamento civile», nella parte in cui attengono a profili inerenti al trattamento economico (fra le tante, sentenze n. 211 e n. 61 del 2014) o al regime di responsabilità (sentenza n. 345 del 2004), o comunque a profili relativi al rapporto di lavoro privatizzato, o a competenze statali concorrenti, come quella, relativa alla disciplina della dirigenza sanitaria, costituita dalla determinazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute.

Altrettanto innegabile è che le disposizioni in esame siano in parte riconducibili alla competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, entro cui si collocano le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo (così come a tutto il pubblico impiego: sentenze n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010), il conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e la durata degli stessi.

Questa Corte ha ritenuto tali aspetti inerenti ai profili pubblicistico-organizzativi della dirigenza pubblica, così come di tutto il lavoro pubblico (fra le tante, sentenza n. 149 del 2012). Il legislatore statale interviene in questi casi solo per fissare principi generali a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (sentenza n. 105 del 2013).

Le medesime disposizioni sono anche riferite alla competenza regionale residuale in materia di formazione o a quella concorrente in materia di tutela della salute, con riguardo alla disciplina di dettaglio della dirigenza regionale (sentenze n. 124 del 2015, n. 233 e n. 181 del 2006).

È dunque palese il concorso di competenze, inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione dell'ampio disegno di riforma della dirigenza pubblica.

Pertanto, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, se necessario a garantire l'esigenza di unitarietà sottesa alla riforma.

Tuttavia, esso deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile anche in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (ex plurimis, sentenze n. 26 e n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008).

Poiché le disposizioni impugnate toccano sfere di competenza esclusivamente statali e regionali, il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione deve essere individuato nella Conferenza Stato-Regioni.

Si deve osservare, infatti, che la disposizione contenuta nell'art. 11, comma 1, lettera b), numero 2), specifica che l'istituzione del ruolo unico dei dirigenti regionali deve avvenire previa intesa nella Conferenza Stato-Regioni.

Il legislatore statale svela, in questo caso, l'esigenza di procedere al coinvolgimento delle Regioni, poiché è consapevole di incidere sulle sfere di competenze regionali.

Appare dunque irragionevole non estendere il vincolo concertativo all'individuazione specifica dei requisiti di accesso al ruolo e di reclutamento e anche dei criteri di conferimento, durata e revoca degli incarichi, requisiti che attengono ai profili pubblicistico-organizzativi del lavoro pubblico, come tali riconducibili alla materia dell'organizzazione amministrativa regionale (sentenza n. 149 del 2012).

La dettagliata enunciazione di principi e criteri direttivi nella legge di delegazione, pur riconducibile a apprezzabili esigenze di unitarietà, incide profondamente sulle competenze regionali e postula, per questo motivo, l'avvio di procedure collaborative nella fase di attuazione della delega.

4.2.2.– Deve, pertanto, essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2, c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, nella parte in cui, nonostante le molteplici interferenze con le competenze regionali non risolubili mediante il criterio della prevalenza del legislatore statale, prescrive, per l’adozione dei decreti legislativi delegati attuativi, una forma di raccordo con le Regioni – il parere in Conferenza unificata – da ritenersi lesiva del principio di leale collaborazione perché non idonea a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali, necessario a contemperare la compressione delle loro competenze.

Solo l’intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative, garantisce un reale coinvolgimento.

4.2.3.– Restano assorbite le specifiche questioni promosse nei confronti dell’art. 11, comma 1, lettere f), i) e p), in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

5.– Le questioni promosse nei confronti dei commi 1 e 4 dell’art. 16 sono strettamente connesse a quelle riferite agli artt. 17, 18 e 19 della medesima legge.

Infatti, l’art. 16 è censurato nel suo comma 1, poiché conterrebbe una delega alla “riorganizzazione” della disciplina vigente in tema di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, di partecipazione azionaria delle amministrazioni pubbliche e di servizi pubblici locali di interesse economico generale, i cui principi e criteri direttivi sono indicati, rispettivamente, all’art. 17, all’art. 18 e all’art. 19.

Il comma 4 del medesimo art. 16 è censurato nella parte in cui stabilisce le modalità procedurali dell’attuazione delle deleghe, relative alle richiamate materie, e in particolare subordina l’adozione dei relativi decreti legislativi al mero parere della Conferenza unificata, nonostante le molteplici interferenze delle deleghe in ambiti di competenza regionale, in violazione del principio di leale collaborazione.

L’esame di tali questioni deve, pertanto, essere svolto congiuntamente a quello delle questioni inerenti agli artt. 17, 18 e 19.

6.– Anche le disposizioni di cui all’art. 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), sono impugnate nella parte in cui, definendo i principi e i criteri direttivi della delega al Governo per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, sono riferite anche al lavoro pubblico regionale, con conseguente violazione della competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di organizzazione amministrativa regionale.

Esse inoltre demandano l’attuazione di tali principi e criteri a decreti legislativi delegati, da adottarsi previo parere in sede di Conferenza unificata (ai sensi dell’art. 16, comma 4), in violazione del principio di leale collaborazione.

6.1.– La questione è fondata, in conformità agli argomenti svolti con riguardo alle disposizioni di cui all’art. 11 della medesima legge n. 124 del 2015.

Ancora una volta occorre collocare le disposizioni impugnate nel quadro complessivo delineato dall’art. 17.

Quest’ultimo si propone di riordinare la disciplina del lavoro alle dipendenze di tutte le pubbliche amministrazioni e di riformare la disciplina vigente in prospettiva unitaria, ma in ambiti disparati, che spaziano dal reclutamento, al rapporto di lavoro, al contenimento delle assunzioni, al lavoro flessibile, alla valutazione e alla responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici.

Le disposizioni specificamente impugnate dettano puntuali indicazioni al Governo riguardo alle procedure concorsuali per l’accesso al lavoro pubblico, sia con la previsione di requisiti di ammissione e criteri di valutazione (là dove impongono, alla lettera a, di privilegiare «l’esperienza professionale acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con le amministrazioni pubbliche», o, alla lettera b, «l’accertamento della capacità dei candidati di utilizzare e applicare a problemi specifici e casi concreti nozioni teoriche», o ancora là dove

prescrivono, alla lettera d, la soppressione del requisito del voto minimo di laurea per la partecipazione ai concorsi per l'accesso agli impieghi, o, alla lettera e, l'accertamento della conoscenza della lingua inglese e di altre lingue, o, alla lettera f, la valorizzazione del titolo di dottore di ricerca); sia imponendo modalità di espletamento delle prove (come alla lettera c, che prescrive l'accentramento dei concorsi per tutte le amministrazioni pubbliche e la revisione delle modalità di espletamento degli stessi).

Le disposizioni in esame assegnano inoltre al Governo il compito di attribuire all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) le competenze in tema di accertamento medico legale in caso di assenze dei dipendenti pubblici per malattia al fine di garantire l'effettività dei controlli (lettera l), di definire gli obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in relazione agli effettivi fabbisogni (lettera m), di introdurre una disciplina delle forme del lavoro flessibile (lettera o), di prevedere il «progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni [...] anche al fine di facilitare i processi di mobilità» (lettera q), di semplificare la disciplina in tema di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità, e razionalizzare i sistemi di valutazione (lettera r), di ridefinire il regime della responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti al fine di accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare (lettera s), infine di rafforzare il principio di separazione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione (lettera t).

Dall'esame appena svolto emerge chiaramente che le disposizioni impugnate incidono in parte in ambiti riconducibili alla competenza dello Stato, in specie ove dettano indicazioni inerenti al rapporto di lavoro dei dipendenti, anche regionali e degli enti locali, ormai privatizzato e dunque soggetto alle norme dell'ordinamento civile di spettanza esclusiva del legislatore statale (fra le tante, sentenza n. 62 del 2013); ove regolano il regime di responsabilità, egualmente riconducibile all'ordinamento civile; ove impongono obiettivi di contenimento delle assunzioni delineando principi di coordinamento della finanza pubblica.

Esse, tuttavia, mettono in gioco, in misura rilevante, anche la competenza regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali, in specie quando intervengono a dettare precisi criteri inerenti alle procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al lavoro pubblico regionale, ripetutamente ricondotto da questa Corte alla competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 100 del 2010, n. 95 del 2008, n. 233 del 2006 e n. 380 del 2004).

Tali competenze si pongono in un rapporto di "concorrenza", poiché nessuna di esse prevale sulle altre, ma tutte confluiscono nella riorganizzazione del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, in una prospettiva unitaria, rivelandosi inscindibili e strumentalmente connesse. Tale vincolo di strumentalità, se da un lato costituisce fondamento di validità dell'intervento del legislatore statale, dall'altro impone a quest'ultimo il rispetto del principio di leale collaborazione nell'unica forma adeguata a garantire il giusto temperamento della compressione delle competenze regionali, che è quella dell'intesa.

Come già detto in precedenza, l'intesa consente alle Regioni di partecipare con il Governo nella definizione della disciplina finale, sfruttando gli spazi lasciati aperti dal legislatore delegante, che ha indicato principi e criteri direttivi puntuali, nell'intento di imprimere unitarietà al proprio intervento.

Anche in tal caso, tenuto conto che gli interessi e le competenze coinvolte dalle disposizioni impugnate sono solo quelle statali e regionali, deve ritenersi che sia la Conferenza Stato-Regioni il luogo idoneo per il raggiungimento dell'intesa.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

7.– Occorre ora esaminare la questione promossa nei confronti dell'art. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), nella parte in cui delega il Governo a operare un riordino della disciplina

delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche e fissa una serie di principi e criteri direttivi, che eccederebbero dalle competenze statali in materia di «tutela della concorrenza» e di «coordinamento della finanza pubblica» e violerebbero l'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni. Anche tale articolo è, inoltre, censurato nella parte in cui prevede, in combinato disposto con l'art. 16, comma 4, una forma di raccordo con le Regioni, quella del parere in Conferenza unificata, lesiva del principio di leale collaborazione.

7.1.– La questione è fondata in riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione sulla base di argomentazioni analoghe a quelle già svolte con riguardo alle questioni promosse nei confronti degli artt. 11 e 17.

Le disposizioni censurate si inseriscono nel contesto delineato dall'intero art. 18. Quest'ultimo contiene specifici criteri di delega per il riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche al «fine prioritario di assicurare la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa e la tutela e promozione della concorrenza» (comma 1), a fronte di un quadro normativo complesso e diversificato, composto da numerose disposizioni speciali che si intrecciano con la disciplina di carattere generale.

In questa prospettiva, il «riordino» cui mira l'art. 18 si realizza assegnando al Governo, fra l'altro, il compito di differenziare le tipologie societarie in relazione alle attività svolte, agli interessi pubblici e alla quotazione in borsa (lettera a), di ridefinire regole, condizioni e limiti per la costituzione di società o per l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche (lettera b), di delineare un preciso regime di responsabilità degli amministratori degli enti partecipanti e degli organi di gestione e dei dipendenti delle società partecipate (lettera c), di razionalizzare il regime pubblicistico per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive (lettera e), di prevedere la possibilità di piani di rientro per le società con bilanci in disavanzo con eventuale commissariamento (lettera i), di regolare i flussi finanziari, sotto qualsiasi forma, tra amministrazione pubblica e società partecipate (lettera l), nonché di definire una serie di regole puntuali relative alle partecipazioni azionarie degli enti locali (lettera m), fra le quali: l'individuazione dei criteri di scelta della forma societaria più adeguata per le società che gestiscono servizi strumentali e funzioni amministrative; l'individuazione, per le società che gestiscono servizi pubblici di interesse economico generale, di un numero massimo di esercizi con perdite di bilancio che comportino obblighi di liquidazione delle società; il rafforzamento delle misure volte a garantire il raggiungimento di obiettivi di qualità, efficienza, efficacia ed economicità, anche attraverso la riduzione dell'entità e del numero delle partecipazioni e l'incentivazione dei processi di aggregazione.

Questa Corte si è più volte pronunciata sul tema delle società a partecipazione pubblica. Da un lato essa ha ricondotto le disposizioni inerenti all'attività di società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva statale, in quanto volte a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato, nonché a quella della «tutela della concorrenza» in considerazione dello scopo di talune disposizioni di «evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali» (sentenza n. 326 del 2008).

Dall'altro ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni statali che, imponendo a tutte le amministrazioni, quindi anche a quelle regionali, di sciogliere o privatizzare proprio le società pubbliche strumentali, sottraevano alle medesime la scelta in ordine alle modalità organizzative di svolgimento delle attività di produzione di beni o servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali, violando la competenza legislativa regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa regionale (sentenza n. 229 del 2013).

Ciò dimostra che un intervento del legislatore statale, come quello operato con le disposizioni impugnate dell'art. 18, finalizzato a dettare una disciplina organica delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche, coinvolge, inevitabilmente, profili pubblicistici, che attengono alle modalità organizzative di espletamento delle funzioni amministrative e dei servizi riconducibili alla competenza residuale regionale, anche con riguardo alle partecipazioni degli enti locali che non abbiano come oggetto l'espletamento di funzioni fondamentali.

Tale intervento coinvolge anche profili privatistici, inerenti alla forma delle società partecipate, che trova nel codice civile la sua radice, e aspetti connessi alla tutela della concorrenza, riconducibili alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Da qui la “concorrenza” di competenze statali e regionali, disciplinata mediante l’applicazione del principio di leale collaborazione.

Ai principi e criteri direttivi il Governo deve dare attuazione solo dopo aver svolto idonee trattative con Regioni e enti locali nella sede della Conferenza unificata.

Quest’ultima è la sede, come si è già detto, più idonea a consentire l’integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti territoriali coinvolti, tutte le volte in cui siano in discussione temi comuni a tutto il sistema delle autonomie, inclusi gli enti locali.

È, pertanto, costituzionalmente illegittimo l’art. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), nella parte in cui, in combinato disposto con l’art. 16, commi 1 e 4, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata.

8.– Si deve, infine, procedere all’esame delle questioni promosse nei confronti dell’art. 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. e al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Tali disposizioni sono impugnate nella parte in cui stabiliscono una serie di principi e criteri direttivi relativi alla delega al Governo per il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali d’interesse economico generale che inciderebbero su materie di competenza regionale, la cui attuazione è peraltro demandata a decreti legislativi del Governo da adottarsi previo parere in Conferenza unificata.

8.1.– La questione è fondata, in riferimento al principio di leale collaborazione, secondo le argomentazioni già prima svolte.

Si tratta di una disciplina oggetto di numerosi interventi del legislatore statale, spesso frammentari e in via d’urgenza, su cui questa Corte si è più volte pronunciata, ravvisando una competenza legislativa statale esclusiva a disciplinare il regime dei servizi pubblici locali di interesse economico «per gli aspetti che hanno una diretta incidenza sul mercato» (sentenze n. 160 del 2016 e n. 325 del 2010) e che siano volti, «in via primaria, alla tutela e alla promozione della concorrenza» (sentenza n. 325 del 2010), nel limite della proporzionalità e adeguatezza dell’intervento (sentenze n. 160 del 2016, n. 443 del 2007, n. 272 del 2004).

Ha anche ravvisato una competenza legislativa regionale residuale (che si accompagna alla competenza regolamentare degli enti locali di cui all’art. 117, sesto comma, Cost.) a disciplinare tutti quei profili (ivi compreso il trasporto pubblico locale) che non siano strumentali a garantire la concorrenza (sentenza n. 325 del 2010, n. 307 del 2009, n. 272 del 2004).

Da questi riferimenti emerge con chiarezza che le impuginate disposizioni dell’art. 19 contengono principi e criteri direttivi entro cui si intrecciano previsioni strettamente finalizzate alla tutela della concorrenza (lettera b, che attiene alla soppressione dei regimi di esclusiva, comunque denominati, non conformi ai principi generali in materia di concorrenza; lettera g, inerente alla definizione dei regimi tariffari), riconducibili alla competenza statale, e previsioni palesemente eccedenti tale finalità, inerenti alla gestione e organizzazione dei medesimi servizi (lettera b, che prescrive la soppressione dei regimi di esclusiva, comunque denominati, non indispensabili per assicurare la qualità e l’efficienza del servizio; lettera d, relativa alla definizione dei criteri per l’organizzazione territoriale ottimale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica; lettera h, che impone la definizione delle modalità di tutela degli utenti; lettera p, che dispone l’introduzione e il potenziamento di forme di consultazione dei cittadini e della partecipazione diretta alla formulazione di direttive alle amministrazioni pubbliche e alle società di servizi sulla qualità e sui costi degli stessi), espressione della competenza legislativa regionale residuale, insieme a previsioni incidenti in ambiti ancora diversi, come quelle inerenti alla disciplina dei rapporti di lavoro (lettera t).

Queste disposizioni sono tenute insieme da forti connessioni, proprio perché funzionali al progetto di riordino dell'intero settore dei servizi pubblici locali di interesse economico generale. Sebbene costituiscano espressione di interessi distinti, che corrispondono alle diverse competenze legislative dello Stato e delle Regioni, esse risultano inscindibili l'una dall'altra, inserite come sono in un unico progetto.

Nel dare attuazione a principi e criteri direttivi in esse contenuti, il Governo supera lo scrutinio di legittimità costituzionale se rispetta il principio di leale collaborazione, avviando le procedure inerenti all'intesa con Regioni e enti locali nella sede della Conferenza unificata.

È, pertanto, costituzionalmente illegittimo l'art. 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata.

9.– Le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative.

Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara:

1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), nella parte in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni;

2) l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni;

3) l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata;

4) l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata;

5) inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 23, comma 1, della legge n. 124 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 81 e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

6) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere b), c) e g), e comma 2, della legge n. 124 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Silvana SCIARRA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2016.

Sentenza: 18 ottobre 2016, n. 252

Materia: protezione civile

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1 e 4 della legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2013, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di protezione civile)

Esito: non fondatezza delle questioni

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 della legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2013, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di protezione civile), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione alle disposizioni contenute all'art. 108, comma 1, lettere a) e b), 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 disposizioni impugnate, rispettivamente, istituiscono gli uffici territoriali quali strutture periferiche della Direzione generale di protezione civile operanti a livello sovracomunale e modificano gli artt. 69 e 70 della legge della Regione Sardegna 12 giugno 2006, n. 9 (Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali).

In particolare, l'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 36 del 2013 prevede che, nelle more della definizione del nuovo ordinamento degli enti locali, gli istituiti uffici territoriali, quali strutture periferiche della Direzione generale della protezione civile operanti in ambito sovracomunale, esercitano le seguenti funzioni:

- a) attività organizzative e di gestione del volontariato;
- b) predisposizione, in ambito sovracomunale, del programma di previsione e prevenzione rischi;
- c) supporto alla predisposizione dei piani comunali di protezione civile;
- d) attività istruttorie e di verifica degli interventi di cui alla legge della Regione Sardegna 21 novembre 1985, n. 28 (Interventi urgenti per le spese di primo intervento sostenute dai comuni, province e comunità montane in occasione di calamità naturali ed eccezionali avversità atmosferiche); e) pianificazione e coordinamento delle esercitazioni di protezione civile in ambito sovracomunale.

L'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 36 del 2013, per parte sua, abroga alcune disposizioni contenute nella legge reg. Sardegna n. 9 del 2006.

All'art. 69, comma 1, lettera b), di tale legge sono abrogate le parole "provinciali e": ne consegue che la Regione non svolge più l'attività di indirizzo e coordinamento finalizzata alla predisposizione dei piani provinciali di emergenza in caso di eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lettera b), della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), ossia per gli "eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro

natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria".

All'art. 70 della medesima legge è abrogata la lettera c) del comma 2, la quale assegnava alle Province le attività organizzative e di utilizzo del volontariato e le relative attività formative, secondo le indicazioni della programmazione regionale.

È quindi abrogato il comma 3 del medesimo art. 70, il quale attribuiva alle Province i seguenti compiti:

a) attuazione in ambito provinciale dell'attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabiliti dai programmi e piani regionali, con l'adozione dei connessi provvedimenti amministrativi;

b) predisposizione dei piani provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali;

c) vigilanza sulla predisposizione, da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da attivare in caso di eventi calamitosi di cui alla lettera b) del comma 1 dell'art. 2 della legge n. 225 del 1992.

È, infine, abrogato il comma 4 del citato art. 70, il quale attribuiva alle Province l'erogazione di una quota delle attività formative secondo le indicazioni della programmazione regionale.

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate sarebbero da ascrivere alla materia "protezione civile", nella quale la Regione Sardegna non avrebbe una potestà legislativa più ampia di quella attribuita alle Regioni a statuto ordinario.

Le questioni non sono fondate, alla luce dell'invocato art. 117, terzo comma, Cost.

Le disposizioni impugnate sottraggono alle Province alcuni compiti in materia di protezione civile per trasferirli ad uffici decentrati della Regione.

Nell'ambito del generale riordino del sistema degli enti locali sardi, il legislatore regionale ha inteso ridisegnare l'assetto regionale della protezione civile, riducendo in tale settore le competenze assegnate alle Province e, di converso, ampliando le funzioni della Regione stessa e dei Comuni.

A tal fine, attraverso l'abrogazione dell'art. 70, comma 2, lettera c), e comma 3, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2006, è sottratta alle Province una serie di funzioni e compiti: le funzioni relative alle attività di volontariato e alle connesse attività formative; il compito di attuare, per il proprio ambito, le attività di previsione e di prevenzione dei rischi, conformemente ai programmi e ai piani regionali; quello di predisporre i piani provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali; infine, il compito di vigilare sulla predisposizione dei servizi urgenti da attivare in caso di eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lettera b), della legge n. 225 del 1992.

Il legislatore regionale, invece, conserva ancora in capo alle Province, ai sensi dell'art. 70, comma 2, lettere a) e b), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2006, non abrogate, l'esecuzione degli interventi, di rilevanza provinciale, necessari per favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi, e l'esecuzione degli interventi urgenti, sempre di rilevanza provinciale, in caso di crisi determinata dal verificarsi o dall'imminenza di tali eventi.

Le disposizioni ricordate, per il loro chiaro contenuto normativo, confermato anche dal titolo della legge, sono riconducibili alla materia "protezione civile".

In tale materia, la Regione Sardegna, come afferma l'Avvocatura generale dallo Stato, non contestata, sul punto, dalla difesa regionale, non dispone di una potestà legislativa più ampia di quella attribuita alle Regioni ordinarie, poiché né lo statuto speciale per la Sardegna, né le relative disposizioni di attuazione menzionano competenze in questo ambito o in ambiti con essa interferenti.

La Corte argomenta, richiamando anche la propria precedente giurisprudenza, che nelle materie di potestà legislativa concorrente, l'allocazione delle funzioni amministrative non spetta, in linea di principio (in assenza, cioè, di specifiche ragioni che rendano evidente la necessità di

considerare l'attribuzione della funzione ad un determinato ente locale come rispondente ad un principio fondamentale) allo Stato, bensì alla Regione, la quale può, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, trattenere a sé la funzione ovvero attribuirla ad un diverso livello di governo .

Il ricorso presentato per asserita lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., non è fondato, poichè legittimamente la legge della Regione Sardegna può decidere come allocare le funzioni di protezione civile tra i suoi enti locali e "spostare" tali funzioni dal livello provinciale a quello regionale e/o comunale.

Ciò, del resto, avviene in una materia, quale la protezione civile, rispetto alla quale la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che il legislatore statale, con la legge n. 225 del 1992, ha rinunciato ad un modello centralizzato, optando per una "organizzazione diffusa a carattere policentrico", in cui ampio spazio è concesso alla discrezionalità delle Regioni.

Protezione civile - Istituzione di uffici territoriali quali strutture periferiche della Direzione generale della protezione civile - Funzioni - Modifiche agli artt. 69 e 70 della legge regionale n. 6 del 2006. - Legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2013, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di protezione civile), artt. 1 e 4. - (T-160252) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.48 del 30-11-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 della legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2013, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di protezione civile), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio - 5 marzo 2014, depositato in cancelleria il 6 marzo 2014 ed iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2014.

Visto l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 della legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2013, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di protezione civile), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione alle disposizioni contenute all'art. 108, comma 1, lettere a) e b), 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 disposizioni impugnate, rispettivamente, istituiscono gli uffici territoriali quali strutture periferiche della Direzione generale di protezione civile operanti a livello sovracomunale e modificano gli artt. 69 e 70 della legge della Regione Sardegna 12 giugno 2006, n. 9 (Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali).

In particolare, l'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 36 del 2013 prevede che, nelle more della definizione del nuovo ordinamento degli enti locali, gli istituiti uffici territoriali, quali strutture periferiche della Direzione generale della protezione civile operanti in ambito sovracomunale, esercitano le seguenti funzioni:

- a) attività organizzative e di gestione del volontariato;
- b) predisposizione, in ambito sovracomunale, del programma di previsione e prevenzione rischi;
- c) supporto alla predisposizione dei piani comunali di protezione civile;
- d) attività istruttorie e di verifica degli interventi di cui alla legge della Regione Sardegna 21 novembre 1985, n. 28 (Interventi urgenti per le spese di primo intervento sostenute dai comuni, province e comunità montane in occasione di calamità naturali ed eccezionali avversità atmosferiche);
- e) pianificazione e coordinamento delle esercitazioni di protezione civile in ambito sovracomunale.

L'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 36 del 2013, per parte sua, abroga alcune disposizioni contenute nella legge reg. Sardegna n. 9 del 2006.

All'art. 69, comma 1, lettera b), di tale legge sono abrogate le parole «provinciali e»: ne consegue che la Regione non svolge più l'attività di indirizzo e coordinamento finalizzata alla predisposizione dei piani provinciali di emergenza in caso di eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lettera b), della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), ossia per gli «eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria».

All'art. 70 della medesima legge è abrogata la lettera c) del comma 2, la quale assegnava alle Province le attività organizzative e di utilizzo del volontariato e le relative attività formative, secondo le indicazioni della programmazione regionale.

È quindi abrogato il comma 3 del medesimo art. 70, il quale attribuiva alle Province i seguenti compiti:

- a) attuazione in ambito provinciale dell'attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabiliti dai programmi e piani regionali, con l'adozione dei connessi provvedimenti amministrativi;
- b) predisposizione dei piani provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali;
- c) vigilanza sulla predisposizione, da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da attivare in caso di eventi calamitosi di cui alla lettera b) del comma 1 dell'art. 2 della legge n. 225 del 1992.

È, infine, abrogato il comma 4 del citato art. 70, il quale attribuiva alle Province l'erogazione di una quota delle attività formative secondo le indicazioni della programmazione regionale.

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate sarebbero da ascrivere alla materia «protezione civile», nella quale la Regione Sardegna non avrebbe una potestà legislativa più ampia di quella attribuita alle Regioni a statuto ordinario.

Infatti, la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e le relative disposizioni di attuazione non le assegnano alcuna competenza in questa materia, e, in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3

(Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), la Regione Sardegna, in materia di protezione civile, sarebbe titolare di una potestà legislativa di natura concorrente.

Per questa ragione, il ricorrente lamenta che le disposizioni impugnate si pongano in contrasto con le ricordate disposizioni contenute nel d.lgs. n. 112 del 1998, che fungerebbero da principi fondamentali della materia, vincolanti per la Regione.

Assume, in particolare, il ricorrente che dalla lettura congiunta delle disposizioni censurate si evincerebbe che, a partire dalla data di entrata in vigore della legge che le contiene, la Regione non potrebbe più porre in essere, secondo quanto invece previsto dall'art. 108, comma 1, lettera a), numero 3), del d.lgs. n. 112 del 1998, l'attività di indirizzo per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza per gli eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lettera b), della legge n. 225 del 1992.

In secondo luogo, la difesa statale lamenta che, quale conseguenza dell'abrogazione dell'art. 70, commi 1 (recte: 2), lettera c), 3 e 4 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2006, non sarebbe più data attuazione a quanto disposto dalla norma interposta contenuta nell'art. 108, comma 1, lettera b), numero 2) e numero 3), del d.lgs. n. 112 del 1998, e pertanto, non vi sarebbe più alcun ente territoriale che, per l'ambito provinciale, possa porre in essere le funzioni di attuazione delle attività di previsione e prevenzione dei rischi, di predisposizione dei piani provinciali di emergenza, di vigilanza e di predisposizione dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da porre in essere al verificarsi degli eventi elencati al citato art. 2, comma 1, lettera b), della legge n. 225 del 1992.

Rileva, ancora, l'Avvocatura generale dello Stato che – non essendo stata prevista una disciplina transitoria che regolamenti il passaggio delle competenze all'ambito regionale, né l'esercizio delle stesse nelle more della costituzione degli uffici territoriali di protezione civile – sarebbe messa a rischio l'effettività e continuità di esercizio delle funzioni di protezione civile con pregiudizio per la salvaguardia del territorio e della popolazione.

2.– Vanno rigettate le eccezioni preliminari avanzate dalla difesa della Regione Sardegna.

Infondata è, in primo luogo, l'eccezione di improcedibilità della questione, avanzata perché il parametro interposto – costituito da alcune disposizioni del d.lgs. n. 112 del 1998 – sarebbe stato implicitamente abrogato dall'art. 1, comma 85, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni).

Anche a prescindere dal rilievo che l'eventuale abrogazione del parametro interposto potrebbe semmai determinare una pronuncia di inammissibilità per sopravvenuta carenza di interesse alla decisione (sentenze n. 17 del 2014 e n. 32 del 2012), è da considerare che la legge n. 56 del 2014 non si applica alle Regioni ad autonomia speciale (art. 1, comma 145) e non abroga espressamente le disposizioni evocate a parametro interposto, bensì individua le funzioni fondamentali delle Province delle Regioni a statuto ordinario.

Per queste ragioni, la valutazione delle conseguenze che la legge n. 56 del 2014 comporta sulla vigenza delle disposizioni evocate a parametro interposto pone problemi interpretativi che riguardano il merito, e non l'ammissibilità, delle questioni sollevate.

Da rigettare è altresì l'eccezione di inammissibilità del ricorso perché il ricorrente non avrebbe tenuto alcun conto delle disposizioni statutarie che assicurano alla Regione Sardegna lo speciale ambito di autonomia garantito dall'art. 116 Cost. e dallo statuto, trascurando, in particolare, le disposizioni che le attribuiscono competenze primarie in materia di enti locali (artt. 3, primo comma, e 43, secondo comma, dello statuto speciale per la Sardegna).

È vero che, in base alla giurisprudenza di questa Corte, nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, non può prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto (cfr., ex multis, sentenze n. 28 del 2016, n. 151 e n. 142 del 2015, n. 87 e n. 54 del 2014, n. 308, n. 288, n. 277 e n. 187 del 2013).

Tuttavia, nel caso ora all'attenzione di questa Corte, il ricorrente richiama quale parametro l'art. 117, terzo comma, Cost., espressamente giungendovi previo riferimento alla clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e dunque avendo ben presente che

lo statuto speciale per la Sardegna nulla dispone sulla competenza legislativa regionale in materia di protezione civile, cui il ricorrente stesso ascrive le disposizioni impugnate.

La difesa regionale, per parte sua, non contestando che la materia protezione civile spetti alla potestà legislativa concorrente, eccepisce piuttosto che l'Avvocatura generale dello Stato non abbia tenuto in considerazione la competenza regionale primaria in materia di enti locali.

Anche tale eccezione, tuttavia, non attiene al preliminare profilo dell'ammissibilità della questione promossa, ma a quello, successivo, del merito, risolvendosi nell'individuazione del titolo di competenza cui ascrivere la disciplina impugnata (tra le tante, sentenze n. 199 del 2014 e n. 36 del 2013).

Infondata, infine, è l'eccezione d'inammissibilità per carenza di motivazione sui parametri evocati, basata in particolare sul fatto che il ricorso non espliciterebbe quale principio fondamentale, vincolante per la Regione Sardegna, sarebbe ricavabile dalla normativa statale evocata a parametro interposto.

Nel ricorso, il parametro del giudizio è identificato in modo chiaro, come pure lo sono le disposizioni evocate a parametro interposto, e le censure, seppur sinteticamente, sono argomentate in modo tale da consentire la determinazione dell'oggetto del giudizio e delle ragioni che fondano i dubbi di legittimità costituzionale sollevati (ex multis, sentenze n. 142 e n. 54 del 2015 e n. 54 del 2014).

3.– Le questioni non sono fondate, alla luce dell'invocato art. 117, terzo comma, Cost.

3.1.– Le disposizioni impugnate sottraggono alle Province alcuni compiti in materia di protezione civile per trasferirli ad uffici decentrati della Regione.

Nell'ambito del generale riordino del sistema degli enti locali sardi, il legislatore regionale ha inteso ridisegnare l'assetto regionale della protezione civile, riducendo in tale settore le competenze assegnate alle Province e, di converso, ampliando le funzioni della Regione stessa e dei Comuni.

A tal fine, attraverso l'abrogazione dell'art. 70, comma 2, lettera c), e comma 3, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2006, è sottratta alle Province una serie di funzioni e compiti: le funzioni relative alle attività di volontariato e alle connesse attività formative; il compito di attuare, per il proprio ambito, le attività di previsione e di prevenzione dei rischi, conformemente ai programmi e ai piani regionali; quello di predisporre i piani provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali; infine, il compito di vigilare sulla predisposizione dei servizi urgenti da attivare in caso di eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lettera b), della legge n. 225 del 1992.

Il legislatore regionale, invece, conserva ancora in capo alle Province, ai sensi dell'art. 70, comma 2, lettere a) e b), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2006 – non abrogate – l'esecuzione degli interventi, di rilevanza provinciale, necessari per favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi, e l'esecuzione degli interventi urgenti, sempre di rilevanza provinciale, in caso di crisi determinata dal verificarsi o dall'imminenza di tali eventi.

3.2.– Le disposizioni ricordate – per il loro chiaro contenuto normativo, confermato anche dal titolo della legge – sono riconducibili alla materia «protezione civile».

In tale materia, la Regione Sardegna – come afferma l'Avvocatura generale dallo Stato, non contestata, sul punto, dalla difesa regionale – non dispone di una potestà legislativa più ampia di quella attribuita alle Regioni ordinarie, poiché né lo statuto speciale per la Sardegna, né le relative disposizioni di attuazione menzionano competenze in questo ambito o in ambiti con essa interferenti.

Prima della riforma costituzionale del titolo V della parte seconda della Costituzione, recata dalla legge cost. n. 3 del 2001, l'art. 1 del decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del Capo I della legge n. 59 del 1997) conferì alla Regione Sardegna tutte le funzioni amministrative che il d.lgs. n. 112 del 1998 aveva delegato alle Regioni ordinarie e

ai loro enti locali. Tale conferimento, pertanto, aveva riguardato anche le funzioni amministrative in materia di protezione civile, di cui all'art. 108 dello stesso decreto legislativo.

Avendo la revisione costituzionale del 2001 attribuito alle Regioni ad autonomia ordinaria la potestà legislativa concorrente in materia di protezione civile, identica competenza legislativa ha acquisito la Regione Sardegna, in virtù del silenzio dello statuto speciale sul punto e della conseguente applicazione della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (sentenze n. 199 del 2014, n. 287 del 2012 e n. 165 del 2011).

In tale contesto, non può certo sostenersi che la specifica allocazione delle diverse funzioni tra gli enti locali del sistema regionale in materia di protezione civile, quale definita dall'art. 108 del d.lgs. n. 112 del 1998, risulti "cristallizzata" e non possa essere modificata in virtù dell'esistenza di una disposizione di attuazione statutaria che, genericamente, conferisce alla Regione e ai suoi enti locali molteplici funzioni amministrative.

Inoltre, ed è quel che più conta, nelle materie di potestà legislativa concorrente, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'allocazione delle funzioni amministrative non spetta, in linea di principio – in assenza, cioè, di specifiche ragioni che rendano evidente la necessità di considerare l'attribuzione della funzione ad un determinato ente locale come rispondente ad un principio fondamentale – allo Stato, bensì alla Regione, la quale può, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, trattenere a sé la funzione ovvero attribuirla ad un diverso livello di governo (sentenze n. 32 del 2006, n. 384, n. 378 e n. 336 del 2005).

E nulla, peraltro, impedirebbe allo Stato di lamentare la lesione, non già dell'art. 117, terzo comma, Cost., come avvenuto in questo caso, ma dell'art. 118, primo comma, Cost., qualora ritenesse che – in materie che alla competenza delle Regioni ad autonomia speciale spettino non già per decisione dello statuto ma in virtù della ricordata clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (sentenza n. 236 del 2004) – la scelta del livello di governo a cui la legge regionale affida le funzioni amministrative non risponda proprio ai ricordati principi di sussidiarietà, differenziazione o adeguatezza (sentenze n. 144 del 2014, n. 235 del 2009, n. 238 del 2007, n. 196 e n. 43 del 2004).

In definitiva, il ricorso presentato per asserita lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., non è fondato, giacché legittimamente può la legge della Regione Sardegna decidere come allocare le funzioni di protezione civile tra i suoi enti locali e, come accaduto nel caso in esame, "spostare" tali funzioni dal livello provinciale a quello regionale e/o comunale.

Ciò, del resto, avviene in una materia, quale la protezione civile, rispetto alla quale la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato – anche prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione – che il legislatore statale, con la legge n. 225 del 1992, ha rinunciato ad un modello centralizzato, optando per una «organizzazione diffusa a carattere policentrico» (sentenze n. 323 e n. 32 del 2006, n. 327 del 2003 e n. 418 del 1992), in cui ampio spazio è concesso alla discrezionalità delle Regioni.

3.3.– È inoltre da osservare come tutte le funzioni amministrative previste dall'art. 108 del d.lgs. n. 112 del 1998, e precedentemente esercitate dalle Province, siano state riallocate.

Ai neo-istituiti uffici regionali decentrati è infatti assegnata la funzione di «predisposizione, in ambito sovra comunale, del programma di previsione e prevenzione rischi» (art. 1, comma 1, lettera b), legge reg. Sardegna n. 36 del 2013), la quale ricomprende larga parte delle funzioni precedentemente esercitate dalle Province.

Certamente essa sostituisce la funzione di «attuazione in ambito provinciale dell'attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabiliti dai programmi e piani regionali, con l'adozione dei connessi provvedimenti amministrativi» (art. 70, comma 3, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2006, lettera abrogata dall'impugnato art. 4 della legge reg. Sardegna n. 36 del 2013).

Ai medesimi uffici sono affidate le «attività organizzative e di gestione del volontariato» (art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 36 del 2013), le quali ricomprendono le funzioni precedentemente svolte dalle Province, relative alle «attività organizzative e di utilizzo del

volontariato e relative attività formative» (art. 70, comma 2, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2006, lettera anch'essa abrogata dall'impugnato art. 4 della legge reg. Sardegna n. 36 del 2013).

Agli uffici decentrati regionali non è invece affidata la funzione di «predisposizione dei piani provinciali di emergenza» (art. 70, comma 3, lettera b) della legge reg. Sardegna n. 9 del 2006, lettera abrogata dal più volte citato art. 4 della legge reg. Sardegna n. 36 del 2013).

Tuttavia, l'eliminazione di tali piani provinciali non costituisce una violazione del parametro costituzionale effettivamente invocato e della relativa norma interposta, dal momento che tale funzione continua ad essere esercitata attraverso la predisposizione dei «piani comunali e/o intercomunali di emergenza» che i Comuni devono predisporre e attuare in base agli indirizzi regionali (ai sensi degli artt. 69, comma 1, lettera b), e 70, comma 6, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2006).

Il legislatore – nell'esercizio delle proprie competenze – ha, dunque, inteso eliminare il livello provinciale di svolgimento di tali funzioni e strutturare le attività di previsione, prevenzione e predisposizione dei piani di emergenza sui soli livelli regionale (anche attraverso la creazione di uffici decentrati) e comunale e/o intercomunale, qualora i Comuni conferiscano alle unioni di Comuni le funzioni della protezione civile.

Ma la lamentata assenza, nella legge regionale, di un determinato livello di governo, quale sede adeguata di allocazione di alcune funzioni amministrative in materia di protezione civile, avrebbe dovuto semmai essere prospettata, come già ricordato, invocando la lesione dell'art. 118, primo comma, Cost., non già dell'art. 117, terzo comma, Cost. e del parametro interposto indicato nel ricorso.

3.4.– L'Avvocatura generale dello Stato asserisce che la disposizione impugnata trasferisce le funzioni in materia di protezione civile dalle Province ad uffici territoriali regionali (quelli appunto istituiti dall'impugnato art. 1 della legge reg. Sardegna n. 36 del 2013), senza prevedere un regime transitorio, lamentando, dunque, che, nelle more della loro effettiva costituzione, nessun ente svolgerebbe le funzioni previste dalla disciplina statale evocata a parametro interposto.

Anche tale censura è priva di pregio, poiché, pur in assenza di una disciplina transitoria, in ossequio al principio generale di continuità dell'azione amministrativa, le funzioni continuano ad essere esercitate dall'ente che, in precedenza, ne era titolare (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015, n. 384 e n. 50 del 2005 e n. 13 del 2004).

Peraltro, ancora prima della proposizione del ricorso statale, la Giunta della Regione Sardegna, con deliberazione n. 1/43 del 17 gennaio 2014, aveva già chiarito che, nelle more della costituzione degli uffici territoriali di protezione civile, le Province avrebbero comunque dovuto continuare ad esercitare le funzioni loro precedentemente assegnate, trattandosi di funzioni fondamentali e indefettibili, il cui esercizio non può subire soluzioni di continuità.

Questa Corte è, infine, consapevole della circostanza che, in concreto, gli uffici territoriali di protezione civile non sono stati ancora costituiti, e che, mentre in una prima fase, in virtù del ricordato principio di continuità, le funzioni in parola hanno continuato ad essere svolte dalle Province, attualmente, come allegato dalla Regione Sardegna, l'attività di prevenzione dei rischi è esercitata dal Centro funzionale decentrato, operativo dal 1° gennaio 2015, in attuazione del decreto del Presidente della Regione Sardegna n. 156 del 30 dicembre 2014.

Inoltre, l'attività di prevenzione dei rischi è ora svolta dai c.d. "Presidi territoriali" e la predisposizione dei piani di emergenza è effettuata a livello comunale e/o intercomunale.

Ne discende che l'effettivo esercizio delle funzioni di protezione civile, nella Regione Sardegna, non corrisponde al quadro normativo oggetto del presente giudizio.

Ciò, tuttavia, non rileva in un giudizio costituzionale in via principale in cui sia lamentato il solo riparto delle competenze legislative ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., poiché, in questo, le disposizioni legislative impuginate vanno valutate in se stesse, senza che assumano rilievo le modalità con le quali esse vengono (o non vengono) attuate sul piano amministrativo (sentenze n. 144 del 2012, n. 50 del 2008 e n. 134 del 2005).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 della legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2013, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di protezione civile), promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2016.

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

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2016.

Sentenza: 5 ottobre 2016, n. 257

Materia: pubblico impiego

Parametri invocati: 97, 117 secondo comma lettera l) Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge Regione Molise 4 maggio 2015, n.8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali) articoli 32, comma 3; 43, comma 3; 44, comma 1, lettera b), e comma 6, lettera h)

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo 32, comma 3, 44, comma 1, lettera b) e dell'art. 44, comma 6, lettera h);

- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 43, comma 3

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

L'articolo 32 comma 3 l.r. 8/2015 dispone che la titolarità del Servizio Centrale unica di committenza regionale possa, in fase di prima applicazione, essere conferita mediante procedura ad evidenza pubblica, anche a personale esterno all'amministrazione regionale, in deroga alla normativa vigente.

La disposizione, secondo il ricorrente, eccederebbe la competenza regionale in quanto riconducibile all'ordinamento civile, materia rientrante nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117 secondo comma lettera l).

L'articolo 43 comma 3 prevede che la Regione Molise subentri nell'esercizio delle funzioni e nei rapporti giuridici attivi e passivi della soppressa Autorità di bacino dei fiumi Trigno ed altri.

Da ciò, il ricorrente fa discendere la possibilità che si determini un inquadramento riservato del personale della soppressa Autorità anche assunto senza concorso pubblico, in violazione dell'articolo 97 Costituzione.

L'articolo 44 inserisce l'articolo 20bis nella l.r.10/2010 (Norme in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale e del personale con qualifica dirigenziale), disponendo che alcuni posti corrispondenti a figure funzionali dell'alta dirigenza regionale non siano ricompresi nelle dotazioni organiche della Regione.

La disposizione è censurata dal ricorrente sia in relazione alla mancata quantificazione delle risorse destinate al finanziamento delle relative retribuzioni, sia per la mancata specificazione delle modalità di conferimento dei relativi incarichi.

Ciò in contrasto sia con l'articolo 97 Cost. con riguardo al principio di buon andamento, sia con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto interferisce in materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato, quale è quella dei rapporti di diritto privato regolati dalla legge.

Infine, l'articolo 44 comma 6, lettera h) sostituisce il comma 3 dell'articolo 31 della l.r. 10/2010 e determina i trattamenti complessivi dei dirigenti apicali degli enti dipendenti dalla Regione Molise, delle società direttamente o indirettamente partecipate, delle fondazioni etc.

Secondo il Presidente del consiglio, le dettagliate indicazioni contenute nella norma ledono l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost. che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e quindi i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile.

Secondo la Corte il ricorso è fondato con riguardo alla prima, terza e quarta delle questioni sollevate, le corrispondenti disposizioni della legge regionale in esame sono pertanto dichiarate illegittime, mentre non è fondata la questione riferita all'articolo 43, comma 3, della l.r. 8/2015.

La disposizione di cui all'articolo 32, comma 3 è illegittima poiché nel disporre una incondizionata deroga alle disposizioni vigenti, deroga anche all'articolo 19, comma 6, del d.lgs.165/2001 che afferisce all'instaurazione di rapporti di lavoro di diritto privato con una pubblica amministrazione, e dunque rientra nella materia dell'ordinamento civile, secondo quanto più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, invadendo la competenza riservata allo Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettera l), Costituzione.

Secondo la Corte, le particolari esigenze relative alla multidisciplinarietà del servizio in questione potevano, eventualmente, motivare il ricorso ad assunzioni dirigenziali ai sensi dello stesso articolo 19, comma 6, del citato dlgs 165/2001, secondo cui l'amministrazione può procedere a conferire incarichi dirigenziali fornendone specifica motivazione a persone di particolare comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione, ma esclusivamente nel rispetto dei limiti numerici posti dalla disposizione stessa.

Con riguardo all'articolo 43, comma 3, la Corte ritiene non fondata la questione di legittimità poiché, a causa della mancanza di un'analisi compiuta del contesto normativo in cui trova collocazione la norma impugnata, non si può attribuire a quest'ultima portata lesiva dei principi costituzionali invocati.

Fondata è invece la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 44 comma 1 lettera b) per lesione dei principi di buon andamento di cui all'articolo 97 e delle competenze legislative dello Stato di cui all'articolo 117 secondo comma lettera l) della Costituzione.

La Consulta in proposito rileva come la disposizione sia stata modificata dalla l.r. 4/2016 con cui è stata ridotta l'esclusione dalla dotazione organica ai soli posti di Direttore di Dipartimento, di Direttore Generale alla Salute, di Segretario Regionale del Consiglio Regionale, e si è disposto che per il conferimento degli incarichi dirigenziali in questione trovano applicazione le disposizioni dell'articolo 19 d.lgs.165/2001 nelle percentuali ivi previste, riferite alla dotazione organica dei dirigenti di prima fascia.

Infine, la novella ha disposto che gli incarichi relativi ai predetti posti dirigenziali non ricompresi nelle dotazioni organiche sono conferiti nel rispetto della vigente normativa in materia di contenimento della spesa del personale.

Tuttavia, nonostante le modifiche apportate alla norma impugnata, secondo la Corte, non può ritenersi cessata la materia del contendere.

Infatti la non computabilità, comunque, di tre posizioni nella complessiva dotazione organica di dirigenti di prima fascia determina in ogni caso effetti negativi, sia di ordine finanziario in relazione ai costi derivanti dalla retribuzione dei dirigenti interessati, sia riguardo al razionale assetto organizzativo e dunque produce, in definitiva, effetti negativi sul reale contenimento complessivo della spesa.

In proposito, la Corte sottolinea come nelle amministrazioni pubbliche *la dotazione organica costituisce elemento essenziale per l'assetto organizzativo e per la determinazione dei costi del personale, e che la sua consistenza e le sue variazioni sono pertanto determinate, in funzione di un accrescimento dell'efficienza delle amministrazioni, della realizzazione di un migliore utilizzo delle risorse umane, e appunto di una razionalizzazione del costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva del personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica.*

Pertanto una previsione come quella in esame, intesa a non ricomprendere nelle dotazioni organiche una serie di posti dirigenziali può condurre ad un sostanziale aggiramento-svuotamento delle disposizioni che, mirando al contenimento della spesa, provvedono a ridurre le dotazioni organiche, anche dirigenziali.

Fondata, secondo la Corte, anche la questione relativa all'ultima norma impugnata, di cui all'articolo 44 comma 6 lettera h).

Tale disposizione, determinando la struttura e l'entità del trattamento economico dei dirigenti, lede l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto il trattamento economico dei dipendenti pubblici è, per costante giurisprudenza costituzionale, affidato ai contratti collettivi, per cui la disciplina di tale trattamento, e, più in generale, la disciplina del rapporto di impiego pubblico rientra nella materia dell'ordinamento civile riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Disposizioni varie in materia di impiego pubblico (conferimento della titolarità del servizio "Centrale unica di committenza regionale" anche a personale esterno all'amministrazione; subentro della Regione alla soppressa Autorità di Bacino dei fiumi Trigno ed altri, tra l'altro, nei rapporti giuridici attivi e passivi relativi al personale appartenente al ruolo regionale; esclusione dalle dotazioni organiche della Regione di alcune figure di dirigenza generale; determinazione dei trattamenti economici complessivi dei dirigenti apicali di enti ed organismi dipendenti o partecipati dalla Regione). - Legge della Regione Molise 4 maggio 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), artt. 32, comma 3; 43, comma 3; 44, comma 1, lettera b), e comma 6, lettera h). - (T-160257) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.49 del 7-12-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 32, comma 3; 43, comma 3; 44, comma 1, lettera b), e comma 6, lettera h), della legge della Regione Molise 4 maggio 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2-3 luglio 2015, depositato in cancelleria il 6 luglio 2015 ed iscritto al n. 74 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2016 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in esame il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato quattro disposizioni della legge della Regione Molise 4 maggio 2015, n. 8, recante «Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali».

1.1.– La prima questione concerne l'art. 32, comma 3, secondo cui la titolarità del servizio Centrale unica di committenza regionale, istituita ai sensi dell'art. 22 della stessa legge regionale, può essere conferita anche a personale esterno all'amministrazione regionale in deroga alle disposizioni vigenti.

Tale deroga è interpretata dal ricorrente come riferibile alle disposizioni di cui all'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in materia di conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato, le quali sono riconducibili all'ordinamento civile riservato alla

competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

1.2.– La seconda questione è relativa all'art. 43, comma 3, della legge regionale in esame, che prevede il subentro della Regione Molise alla soppressa Autorità di bacino dei fiumi Trigno ed altri nell'esercizio delle funzioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi, compresi quelli relativi ai beni e al personale appartenente al ruolo regionale.

Da tale previsione il ricorrente fa discendere la possibilità che si determini un inquadramento riservato del personale della soppressa Autorità eventualmente assunto senza concorso pubblico in violazione dell'art. 97 Cost.

1.3.– La terza questione concerne l'art. 44 della legge regionale in esame laddove al comma 1, lettera b), apporta modifiche alla legge della Regione Molise 23 marzo 2010, n. 10 (Norme in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale e del personale con qualifica dirigenziale), inserendo un articolo 20-bis nel quale si dispone che una serie di posti corrispondenti a figure funzionali dell'alta dirigenza regionale non sono ricompresi nelle dotazioni organiche della Regione.

La disposizione è censurata sotto un duplice profilo: mancata quantificazione delle risorse destinate al finanziamento delle relative retribuzioni; mancata specificazione delle modalità di conferimento dei relativi incarichi.

In tal modo ad avviso del ricorrente la norma si pone in contrasto sia con l'art. 97 Cost. con riguardo al principio di buon andamento, sia ancora una volta con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto interferisce in materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato, quale è quella dei rapporti di diritto privato regolati dalla legge.

1.4.– Infine, la quarta censura è mossa nei confronti della disposizione di cui all'art. 44, comma 6, lettera h), concernente la determinazione dei trattamenti complessivi dei dirigenti apicali degli enti dipendenti dalla Regione Molise, delle società direttamente o indirettamente partecipate, delle fondazioni o altri organismi dipendenti comunque denominati.

Secondo il ricorrente, le dettagliate indicazioni contenute nella norma ledono l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e quindi i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile.

2.– Ciò premesso, ritiene questa Corte che il ricorso sia fondato con riguardo alla prima, terza e quarta delle questioni sollevate, con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle corrispondenti disposizioni censurate della legge regionale in esame, mentre debba pervenirsi ad una pronuncia di non fondatezza nei confronti della seconda questione, riferita all'art. 43, comma 3, della medesima legge regionale.

2.1– La questione sollevata in ordine alla disposizione di cui all'art. 32, comma 3, della legge regionale n. 8 del 2015, è fondata.

Invero le disposizioni di cui all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 afferiscono all'instaurazione di rapporti di lavoro di diritto privato con una pubblica amministrazione, e dunque rientrano nella materia dell'ordinamento civile, secondo quanto più volte ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 211 del 2014, n. 151 del 2010 e n. 189 del 2007).

Ne consegue che la previsione in esame, nel disporre una incondizionata deroga alle disposizioni vigenti, concretizza una deroga anche a quelle innanzi citate in materia di conferimento di incarichi dirigenziali, così ledendo la competenza che l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. riserva allo Stato.

Né tale deroga risulta del resto giustificabile con il riferimento ad una fase di prima applicazione e alla multidisciplinarietà delle competenze del servizio neo istituito.

Tali esigenze possono, infatti, eventualmente motivare il ricorso ad assunzioni dirigenziali ai sensi dello stesso art. 19, comma 6, del citato d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui l'amministrazione può procedere a conferire incarichi dirigenziali fornendone specifica motivazione «a persone di particolare comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione», ma esclusivamente nel rispetto dei limiti numerici posti dalla disposizione stessa.

2.2.– Relativamente alla seconda questione, concernente l'art. 43, comma 3, della legge reg. Molise n. 8 del 2015, questa Corte ritiene invece che la sintetica formulazione della censura non è sufficiente a supportare i vizi di legittimità costituzionale evocati dal ricorrente.

Nel ricorso manca una compiuta analisi del contesto normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata.

Non vi è la descrizione della legge reg. Molise 29 dicembre 1998, n. 20 (Istituzione dell'Autorità di Bacino dei fiumi Trigno, Biferno e minori, Saccione e Fortore), istitutiva dell'Autorità di Bacino interregionale soppressa dall'art. 43 della medesima legge regionale molisana n. 8 del 2015, né della reale natura dei rapporti di lavoro già in essere con la predetta Autorità.

In tale contesto il riferimento al subentro della Regione nelle funzioni e nei rapporti giuridici attivi e passivi si ritiene debba riguardare, eventualmente, tipologie di rapporto di lavoro diverso da quello di tipo subordinato, come quello di tipo consulenziale e professionale, e comunque fino alla scadenza dei relativi termini di durata, senza comportare per tali rapporti alcuna immissione nei ruoli regionali.

Per tali ragioni la previsione normativa censurata non può che essere interpretata in maniera coerente con il complessivo quadro regolatorio, in modo da escludere che essa possa determinare in via automatica, in contrasto con i principi di accesso al pubblico impiego dettati dall'art. 97 Cost., un possibile inquadramento riservato di personale eventualmente assunto dalla soppressa Autorità di Bacino senza concorso pubblico.

La questione di legittimità in esame deve essere dunque dichiarata non fondata, non potendo attribuirsi al dettato normativo, nei termini innanzi illustrati, effetti e portata lesiva dei dedotti principi costituzionali.

2.3.– Relativamente alla terza questione, concernente l'art. 44, comma 1, lettera b), della legge della reg. Molise n. 8 del 2015, la Corte rileva che la disposizione è stata modificata dalla legge regionale 4 maggio 2016, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di Bilancio 2016 - 2018 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), il cui art. 27 ha disposto: «1.

Alla legge regionale 23 marzo 2010, n. 10 (Norme in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale e del personale con qualifica dirigenziale) sono apportate le seguenti modifiche: [...] 2. b) al comma 3 dell'articolo 20, sono aggiunte in fine le parole “, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 19, commi 5-bis, 6, 6-bis, 6-ter del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche ed integrazioni, applicando le misure percentuali previste per i dirigenti di prima fascia”; [...] d) il comma 1 dell'articolo 20-bis è sostituito dal seguente: “1. Fermi restando i limiti di cui all'articolo 20, comma 3; ultimo periodo, i posti di Direttore di Dipartimento, di Direttore generale della Salute, di Segretario generale del Consiglio regionale non sono ricompresi nelle dotazioni organiche.”; e) all'articolo 20-bis è aggiunto il seguente comma: “1-bis.

Ai fini della razionalizzazione della spesa, gli incarichi di cui al comma 1 sono conferiti nel rispetto della vigente normativa in materia di contenimento della spesa del personale.”».

Ai fini della decisione è necessario chiarire la portata effettiva della predetta novella alla luce del combinato disposto delle previsioni innanzi riportate di cui alle lettere b) e d) dell'art. 27 della legge reg. Molise n. 4 del 2016.

Invero nella lettera b), l'inciso inserito al comma 3 dell'art. 20 della legge regionale 23 marzo 2010, n. 10, ovvero le parole «nel rispetto [...] prima fascia», costituisce, più che un ultimo periodo del medesimo comma, una proposizione ad esso aggiunta, alla quale perciò deve intendersi

riferito il richiamo operato dal comma 1 dell'art. 20-bis della legge regionale n. 10 del 2010, come sostituito dall'art. 27 della legge regionale n. 4 del 2016.

La disposizione dell'art. 44 della legge regionale n. 8 del 2015 risulta pertanto integralmente modificata nei termini di seguito esposti.

Si è ridotta l'esclusione dalla dotazione organica ai posti di Direttore di Dipartimento, di Direttore Generale alla Salute, di Segretario Regionale del Consiglio Regionale, così eliminando da tale esclusione i posti, previsti dalla norma impugnata, di Capo di Servizio di Gabinetto del Presidente della Giunta Regionale e degli affari istituzionali e di Capo del Servizio di Gabinetto del Presidente del Consiglio regionale e affari istituzionali.

Nel far riferimento ai limiti di cui all'art. 20, comma 3, ultimo periodo (nei termini innanzi precisati), si è disposto, poi, che per il conferimento degli incarichi dirigenziali in questione trovano applicazione le disposizioni dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 nelle percentuali ivi previste, riferite alla dotazione organica dei dirigenti di prima fascia.

Infine, la novella ha disposto che gli incarichi relativi ai predetti posti dirigenziali non ricompresi nelle dotazioni organiche sono conferiti nel rispetto della vigente normativa in materia di contenimento della spesa del personale.

Ne consegue che le preoccupazioni espresse dal ricorrente in merito alla norma originaria hanno in gran parte trovato accoglimento, avendo il legislatore regionale molisano apportato modifiche proprio nella direzione indicata in ordine al rispetto della norma sui limiti di spesa e sulle modalità e limiti per il conferimento dei predetti incarichi dirigenziali.

Ma anche alla luce del descritto *ius superveniens* non può tuttavia ritenersi cessata la materia del contendere.

Ritiene questa Corte che permane una criticità nell'esclusione, dalla computabilità nelle dotazioni organiche, di tre posti di funzione dirigenziale, rispetto ai cinque posti previsti dalla norma originaria oggetto della censura di costituzionalità.

Difatti in ordine a tali posizioni dirigenziali non sembra sufficiente l'inciso aggiunto con l'inserimento del comma 1-bis all'art. 20-bis della legge n. 10 del 2010, di una clausola secondo cui gli incarichi sono conferiti nel rispetto della vigente normativa in materia di contenimento delle spese del personale.

Ciò in quanto la non computabilità di tali posizioni nella complessiva dotazione organica di dirigenti di prima fascia determina in ogni caso effetti negativi, sia di ordine finanziario, in relazione ai costi derivanti dalla retribuzione dei dirigenti interessati, sia riguardo al razionale assetto organizzativo realmente rispettoso delle previsioni normative in materia, e non soltanto dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, e dunque produce, in definitiva, effetti negativi sul reale contenimento complessivo della spesa.

In proposito, occorre difatti evidenziare che nelle amministrazioni pubbliche, ivi comprese le Regioni, la dotazione organica costituisce elemento ad oggi essenziale per l'assetto organizzativo e per la determinazione dei costi del personale, e che la sua consistenza e le sue variazioni sono pertanto determinate, previa verifica degli effettivi fabbisogni, in funzione di un accrescimento dell'efficienza delle amministrazioni, della realizzazione di un migliore utilizzo delle risorse umane, e appunto di una razionalizzazione del costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva del personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica (in tal senso gli artt. 1, commi 1 e 2, e 6, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Proprio in direzione di un contenimento della spesa operano, del resto, gli interventi, anche legislativi, disposti nell'ambito di misure di *spending review* (ad esempio l'art. 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 7 agosto 2012, n. 135), finalizzate a ridurre le dotazioni organiche, ivi comprese quelle dirigenziali. Ne consegue che una previsione, come quella in esame, intesa a non ricomprendere nelle dotazioni organiche una serie di posti dirigenziali può condurre ad un sostanziale aggiramento-svuotamento delle predette disposizioni.

Riguardo poi agli altri profili oggetto di censura che risultano modificati dallo ius superveniens, questa Corte ritiene che non possa parimenti pervenirsi ad una declaratoria di cessazione di materia del contendere.

Secondo il costante orientamento in materia, occorre a tal fine verificare se la disposizione censurata abbia trovato applicazione nel lasso temporale fra la sua entrata in vigore e la sua sostituzione (ex plurimis, sentenze n. 68 del 2013, n. 158 del 2012, nn. 310 e 153 del 2011, n. 451 del 2007).

Nel caso in esame il tempo decorso tra la sua entrata in vigore (5 maggio 2015, ai sensi dell'art. 50 della legge reg. Molise n. 8 del 2015) e la sua sostituzione per effetto dell'art. 27 della legge regionale n. 4 del 2016 (entrata in vigore, ai sensi dell'art. 35, il 6 maggio 2016) non consente, in assenza di elementi di segno diverso, di ritenere priva di applicazione la disposizione censurata e dunque di pervenire ad una pronuncia sul punto di cessazione della materia del contendere.

Conseguentemente la questione di legittimità in esame risulta fondata, violando la norma censurata i principi di buon andamento posti dall'art. 97 Cost., nonché la competenza dello Stato in materia di ordinamento civile, stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

2.4.– Parimenti va accolta la quarta questione sollevata nel ricorso con riferimento alla disposizione di cui all'art. 44, comma 6, lettera h), della legge reg. Molise n. 8 del 2015.

La disposizione scrutinata, pur appearing meramente ricognitiva laddove fa riferimento (lettera a) ai trattamenti tabellari previsti dai vigenti contratti collettivi nazionali, ha, invece, carattere sicuramente dispositivo e incidente direttamente sulla determinazione del trattamento economico là dove prevede (lettera b) che la retribuzione di posizione sia non superiore alla misura massima prevista dai contratti collettivi, ma aumentata del 50%; e là dove stabilisce (lettera c), che la retribuzione di risultato sia ancorata ex lege alla misura determinata, secondo i sistemi di valutazione, per i direttori di servizio.

Da quanto esposto si evince che la disposizione censurata, determinando in tal modo la struttura e l'entità del trattamento economico dei dirigenti, lede l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto interviene in materia di ordinamento civile, quale la regolazione del rapporto di lavoro pubblico regionale, con specifico riferimento al profilo della sua contrattualizzazione, previsto dalla legislazione statale come principio regolatore del rapporto di lavoro con tutte le pubbliche amministrazioni, comprese le Regioni.

In tal senso questa Corte si è ripetutamente e uniformemente espressa.

Al riguardo ci si limita qui a richiamare, ex multis, quanto in proposito affermato nella sentenza n. 211 del 2014, già innanzi citata, in considerazione della sua sintetica esaustività: «Secondo il costante orientamento di questa Corte, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego [...] la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva.

Con specifico riguardo al trattamento economico, l'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), stabilisce che “L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi” e l'art. 45 dello stesso decreto ribadisce che “Il trattamento economico fondamentale ed accessorio [...] è definito dai contratti collettivi”. Proprio a seguito di tale privatizzazione, questa Corte ha affermato che «i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (sentenza n. 189 del 2007).

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

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

Riguardo, poi, specificamente al rilievo che la contrattazione collettiva assume nell'assetto regolatorio del rapporto di pubblico impiego, ivi compreso quello alle dipendenze delle Regioni, con peculiare riferimento alle componenti del trattamento economico, può rinviarsi, anche in termini di ricostruzione sistematica della materia, alle recente sentenza n. 178 del 2015, in cui la Corte ha affermato: «Nei limiti tracciati dalle disposizioni imperative della legge (art. 2, commi 2, secondo periodo, e 3-bis del d.lgs. n. 165 del 2001), il contratto collettivo si attegga come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico (art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001), nelle sue componenti fondamentali ed accessorie (art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001)».

Deve pertanto dichiararsi la illegittimità costituzionale anche dell'art. 44, comma 6, lettera h), della legge reg. Molise n. 8 del 2015.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 3, della legge della Regione Molise 4 maggio 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, lettera b), della medesima legge reg. Molise n. 8 del 2015;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 6, lettera h) della medesima legge reg. Molise n. 8 del 2015.

4) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 3, della medesima legge reg. Molise n. 8 del 2015, promossa in riferimento all'art. 97 della Costituzione dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2016.

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

Depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2016.

Sentenza: 8 novembre 2016, n. 260

Materia: rendiconti dei gruppi consiliari. Controllo sez. reg. Corte dei conti

Parametri invocati: articoli 5, 100, 113, 114, 117, 118, 119, 121, 122, 123 Cost.

Giudizio: conflitto di attribuzione

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: deliberazione della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 22 aprile 2015, n.227

Esito:

- inammissibilità del ricorso per difetto di tono istituzionale con riferimento alle censure relative alla rendicontazione delle spese defensionali, per il personale etc.

- rigetto del ricorso e dichiarazione che spettava alla Corte dei conti, sez. controllo per il Veneto la verifica della regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Veneto sulla base dei criteri di cui al decreto presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

La Regione Veneto promuove conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla deliberazione della Corte dei conti in oggetto con cui è stata dichiarata l'irregolarità dei rendiconti presentati dai gruppi consiliari regionali per l'esercizio finanziario 2014.

Secondo la ricorrente, la deliberazione sarebbe lesiva degli articoli 5, 100, 113, 114, 117, 118, 119, 121, 122 e 123 della Costituzione, in relazione all'autonomia istituzionale, legislativa, amministrativa, contabile e statutaria della Regione Veneto; del d.l. 174/2012, dell'autonomia costituzionale e statutaria del Consiglio regionale e dei gruppi consiliari, di cui allo statuto regionale del Veneto; nonché del principio di leale collaborazione.

Secondo la Regione Veneto infatti, il controllo operato dalla Corte dei conti, invece di essere meramente documentale ed esterno, sarebbe stato esercitato valutando l'inerenza delle spese all'attività istituzionale dei gruppi e sindacando il merito delle loro scelte discrezionali.

La Corte dei conti avrebbe utilizzato criteri diversi da quelli stabiliti dalla normativa di riferimento, rappresentata dal d.l.174/2012 e dal d.p.c.m del 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213).

La Regione Veneto lamenta poi che la sezione regionale di controllo della Corte dei conti avrebbe erroneamente dichiarato l'irregolarità delle spese sostenute dai gruppi consiliari per l'instaurazione di giudizi dinanzi al giudice amministrativo, volti a contestare la precedente dichiarazione di irregolarità dei rendiconti adottata dalla medesima sezione regionale.

Con una terza censura la ricorrente lamenta l'illegittimità del controllo, in relazione alle spese effettuate per il personale e per i collaboratori, perché fondato su un'erronea interpretazione del quadro normativo di riferimento da parte della sezione regionale.

Infine la ricorrente afferma l'erroneità del controllo sulle spese per consulenze, studi, incarichi e convegni, nonché di quello relativo alle spese per pubblicazioni e stampa anche via web. Interviene in giudizio il Presidente del Consiglio chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

L'Avvocatura dello Stato eccepisce l'inammissibilità del ricorso per tardività, in quanto la deliberazione n. 227 del 2015 impugnata è l'ultimo di una serie di atti, tutti astrattamente idonei a ledere l'autonomia regionale.

In particolare, la Regione avrebbe dovuto impugnare la precedente deliberazione 147/2015 con cui la Corte dei Conti aveva formulato osservazioni ai fini della regolarizzazione dei rendiconti e con cui già manifestava l'intendimento di esercitare il potere di controllo.

Inoltre le censure sarebbero generiche e non sarebbe stato indicato come e per quali spese la Corte dei Conti avrebbe sconfinato nella lamentata valutazione d'inerenza e di merito.

Il ricorso sarebbe, infine, inammissibile per mancanza di tono costituzionale, poiché riguarderebbe non tanto questioni attinenti al riparto delle attribuzioni costituzionali, ma unicamente una diversa interpretazione delle norme che disciplinano il controllo.

Secondo il giudice delle leggi le prime due eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

Non è fondata l'eccezione relativa all'impugnazione della sola deliberazione n. 227/2015 e non anche della precedente.

E' si pacifica, secondo la Corte, l'inammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione proposti contro atti meramente consequenziali rispetto ad atti anteriori non impugnati (ex plurimis sent.104/2016) ma la deliberazione impugnata non può considerarsi meramente consequenziale rispetto alla deliberazione n. 147 del 2015 che, invece, costituisce un mero atto endo-procedimentale con cui, la sezione regionale di controllo, dopo aver verificato le carenze e le irregolarità documentali, ha assegnato ai gruppi consiliari un termine per la produzione di documentazione e chiarimenti.

Non è fondata l'eccezione d'inammissibilità del ricorso per genericità delle censure. Si tratterebbe infatti di spese defensionali, per il personale, consulenze e incarichi, per attività promozionali e convegni, di cancelleria e per pubblicazioni anche via web.

L'eccezione relativa all'assenza di tono costituzionale non è fondata con riferimento alla prima censura avanzata dalla Regione.

La Corte richiama in proposito la propria giurisprudenza secondo la quale *a conferire tono costituzionale ad un conflitto basta la prospettazione dell'esercizio di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge, così integrando un'ipotesi di lamentata carenza di potere in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente.*

L'eccezione di inammissibilità relativa al difetto di tono costituzionale è, invece, fondata con riferimento alle altre censure che riguardano la presunta irregolarità del controllo relativo a specifiche spese (per incarichi defensionali davanti alla giurisdizione amministrativa, per il personale, per convegni, studi e seminari, per le spese di redazione, stampa, pubblicazione e comunicazione anche via web).

Infatti il tono costituzionale del conflitto sussiste quando le Regioni non lamentano una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (per tutte sent.87/2015). L'atto dovrebbe dunque essere lesivo delle norme attributive di competenza costituzionale.

Per quanto concerne il merito, la Corte giudica la censura della ricorrente, circa la natura non meramente documentale ed esterna del controllo da parte della sezione regionale, non fondata.

Infatti nessun controllo di merito risulta essere stato effettuato da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti che ha, in questo caso, svolto un controllo esclusivamente finalizzato ad accertare la conformità delle spese rendicontate alle prescrizioni dettate dall'articolo 1 comma 11 del d.l. 174/2012, e quindi ai criteri contenuti nelle linee guida.

Criteri tra cui: la *veridicità e correttezza* delle spese, dove la prima attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute, mentre la seconda attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge, con l'ulteriore puntualizzazione che ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 22 aprile 2015, n. 227, promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 22 giugno 2015, depositato in cancelleria il 30 giugno 2015 ed iscritto al n. 5 del registro conflitti tra enti 2015.

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

udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2016 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per l'annullamento, previa dichiarazione di non spettanza allo Stato, della deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 22 aprile 2015, n. 227 e di quelle presupposte ed eventualmente adottate medio tempore, con cui è stata dichiarata l'irregolarità dei rendiconti presentati da alcuni gruppi consiliari regionali per l'esercizio finanziario 2014, nei limiti e per gli importi indicati nella deliberazione medesima.

1.1.– Con una prima e ampia censura, la ricorrente si duole che – in violazione della sua autonomia istituzionale, legislativa, amministrativa, contabile e statutaria, dell'autonomia del Consiglio regionale e dei gruppi consiliari, nonché del principio di leale collaborazione – il controllo operato dalla Corte dei conti, invece di essere meramente documentale ed esterno, sarebbe stato esercitato valutando l'inerenza delle spese all'attività istituzionale dei gruppi e sindacando il merito delle loro scelte discrezionali.

La sezione avrebbe utilizzato criteri diversi da quelli stabiliti dalla normativa di riferimento, rappresentata dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, nonché dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213).

1.2.– Con una seconda censura la Regione Veneto lamenta che la sezione regionale di controllo della Corte dei conti avrebbe erroneamente dichiarato l'irregolarità delle spese sostenute dai gruppi

consiliari per l'instaurazione di giudizi dinanzi al giudice amministrativo, volti a contestare la precedente dichiarazione di irregolarità dei rendiconti adottata dalla medesima sezione regionale.

1.3.– Con una terza censura la ricorrente lamenta l'illegittimità del controllo, in relazione alle spese effettuate per il personale e per i collaboratori, perché fondato su un'erronea interpretazione del quadro normativo di riferimento da parte della sezione regionale.

1.4.– Con una quarta e ultima censura la ricorrente si duole dell'erroneità del controllo sulle spese per consulenze, studi, incarichi e convegni, nonché di quello relativo alle spese per pubblicazioni e stampa anche via web.

1.5.– Con memoria depositata il 23 aprile 2016, la Regione Veneto ha riferito che è nel frattempo intervenuto un parziale annullamento della deliberazione n. 227 del 2015, disposto dalla sentenza n. 61 del 2015 delle sezioni riunite della Corte dei conti.

In seguito a detta pronuncia, la ricorrente ha chiesto a questa Corte di dichiarare la cessazione della materia del contendere in parte qua, relativamente alle spese defensionali e a quelle per il personale, a causa dell'esaurimento degli effetti dell'atto gravato, per sopraggiunta modificazione della situazione giuridica in relazione alla quale il conflitto era sorto.

A parere della Regione, la delibera contestata rimarrebbe efficace solo con riguardo ad alcune spese indicate al n. 5) del modello di rendicontazione e riferite ad alcuni gruppi, in particolare spese di redazione, stampa e spedizione di pubblicazioni o periodici anche via web.

1.6.– Con memoria depositata il 14 luglio 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri ha replicato a queste ultime deduzioni della ricorrente, ritenendo di non doversi escludere il permanere di un interesse all'accertamento sulla spettanza del potere di adottare la deliberazione, che si riverbera sul riparto costituzionale delle attribuzioni.

2.– In via preliminare va precisato che la parziale caducazione della deliberazione n. 227 del 2015, disposta dalle sezioni riunite della Corte dei Conti con la citata sentenza n. 61 del 2015, non determina la cessazione della materia del contendere per sopravvenuta carenza di interesse, come invece invocato dalla ricorrente.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che la cessazione della materia del contendere, «a differenza della rinuncia al processo, importa da parte dell'organo giudicante un'indagine circa il merito della contestazione» (sentenza n. 3 del 1962).

In considerazione della natura del giudizio per conflitto, l'annullamento parziale operato dalla sentenza delle sezioni riunite, pur ridimensionando gli effetti dell'atto gravato, lascia inalterato l'oggetto del contendere che permea di sé l'intero ricorso (indipendentemente dalla riferibilità della sentenza a tutti i gruppi), vale a dire la verifica circa la spettanza del potere.

Permane, infatti, l'interesse ad accertare la natura del controllo svolto dalla sezione regionale e le possibili ricadute sull'autonomia costituzionale della Regione, allo scopo di porre fine «ad una situazione di incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni» (sentenza n. 9 del 2013).

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha formulato tre eccezioni di inammissibilità. In primo luogo, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso perché la Regione Veneto, invece di impugnare tempestivamente la deliberazione del 5 marzo 2015, n. 147, con cui la sezione regionale di controllo aveva formulato osservazioni ai fini della regolarizzazione dei rendiconti, manifestando in modo evidente l'intendimento di esercitare il potere di controllo, ha impugnato solo la successiva deliberazione n. 227 del 2015.

In secondo luogo, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per genericità delle censure proposte, poiché la ricorrente avrebbe ommesso di allegare con precisione come e per quali spese la

sezione regionale di controllo della Corte dei conti avrebbe sconfinato nella lamentata valutazione d'inerenza e di merito.

In terzo luogo, infine, ha ritenuto il ricorso inammissibile per difetto di tono costituzionale.

4.– Le prime due eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

4.1.– Non è fondata l'eccezione relativa all'impugnazione della sola deliberazione n. 227 del 2015 e non anche della precedente decisione n. 147 del 2015.

È ben vero che questa Corte ha ripetutamente affermato «l'inammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione proposti contro atti meramente consequenziali (confermativi, riproduttivi, esplicativi, esecutivi, etc.) rispetto ad atti anteriori non impugnati» (sentenza n. 104 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 144 del 2013, n. 207 del 2012, n. 369 del 2010), ma la deliberazione impugnata non può considerarsi meramente consequenziale rispetto alla deliberazione n. 147 del 2015.

Quest'ultima costituisce un «atto endo-procedimentale» con cui, ai sensi dell'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 174 del 2012, la sezione regionale di controllo, dopo aver verificato, attraverso un esame preliminare dei rendiconti, le carenze e le irregolarità documentali, ha assegnato ai gruppi consiliari un termine per la produzione di documentazione e chiarimenti, secondo le specifiche indicazioni allegate alla deliberazione (sentenze n. 104 del 2016, n. 130 del 2014).

Solo in seguito a tale produzione la sezione regionale di controllo ha concluso, con la deliberazione impugnata, per l'irregolarità dei rendiconti sulla base delle argomentazioni ivi per la prima volta diffusamente esternate, il che rende evidente che è questo – e non la previa delibera istruttoria – l'atto di spendita del potere contestato dalla Regione (in termini analoghi, la sentenza n. 104 del 2016).

4.2.– Non è fondata la seconda eccezione d'inammissibilità del ricorso per genericità delle censure. La Regione Veneto, infatti, specifica con sufficiente chiarezza quali sarebbero, a suo avviso, le spese oggetto di simile illegittimo controllo. Si tratterebbe di spese defensionali, per il personale, consulenze e incarichi, per attività promozionali e convegni, di cancelleria e per pubblicazioni anche via web.

4.3.– Resta da esaminare la terza eccezione di inammissibilità, relativa all'assenza di tono costituzionale.

4.3.1.– L'eccezione non è fondata con riferimento alla prima censura avanzata nel ricorso della Regione. La ricorrente lamenta, infatti, che la sezione regionale della Corte dei conti, con la deliberazione impugnata, avrebbe esercitato, non un controllo documentale ed esterno, ma di inerenza all'attività istituzionale dei gruppi, ledendo la propria autonomia statutaria, nonché l'autonomia del Consiglio regionale e dei gruppi consiliari.

Come la Corte ha già avuto modo di affermare, a conferire tono costituzionale ad un conflitto basta la prospettazione dell'esercizio di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge, così integrando «un'ipotesi di lamentata carenza di potere in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente» (sentenza n. 104 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 235 del 2015, n. 263 e n. 137 del 2014, n. 380 del 2007).

4.3.2.– L'eccezione di inammissibilità relativa al difetto di tono costituzionale è, invece, fondata con riferimento alle restanti censure che riguardano la presunta irregolarità del controllo relativo a specifiche spese (per incarichi defensionali davanti alla giurisdizione amministrativa, per il personale, per convegni, studi e seminari, per le spese di redazione, stampa, pubblicazione e comunicazione anche via web).

Per costante giurisprudenza di questa Corte, «il tono costituzionale del conflitto sussiste quando le Regioni non lamentino una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (sentenze n. 263 del 2014, n. 52 del 2013, n. 305 del 2011, n. 412 del 2008, n. 380 del 2007 e n. 467 del 1997)» (sentenza n. 87 del 2015).

Vanno, dunque, distinti i casi in cui la lesione derivi da un atto meramente illegittimo (la tutela dal quale è apprestata dalla giurisdizione amministrativa), da quelli in cui l'atto è viziato per contrasto con le norme attributive di competenza costituzionale (mentre non rileva che l'atto possa essere anche oggetto di impugnazione in sede giurisdizionale) (così, espressamente, sentenze n. 87 del 2015, n. 137 del 2014 e n. 287 del 2005).

Del resto, con specifico riguardo al conflitto sorto in riferimento al peculiare controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti sulle singole spese, in ordine a censure dal contenuto analogo pur se riferite ad esercizi diversi, questa Corte ha già avuto modo di sottolineare che «oggetto delle doglianze non è l'invasione della sfera costituzionale della ricorrente ma la mera illegittimità della funzione esercitata, illegittimità da fare valere innanzi alla giurisdizione comune» (sentenze n. 104 del 2016, n. 263 del 2014, n. 52 del 2013).

5.– La censura della ricorrente, circa la natura non meramente documentale ed esterna del controllo da parte della sezione regionale, non è fondata.

Questa Corte ha più volte evidenziato che l'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 174 del 2012 «attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai [...] criteri contenuti nelle linee guida» (sentenze n. 104 del 2016, n. 130 del 2014).

Tra i criteri richiamati, l'art. 1 dell'Allegato A al d.P.C.m. 21 dicembre 2012, menziona la «veridicità e correttezza delle spese», specificando che «la veridicità attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute» (comma 2), mentre «la correttezza attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge» (comma 3), con l'ulteriore puntualizzazione che «ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo» (comma 3, lettera a).

Come ribadito più volte da questa Corte, il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, «se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge» (sentenze n. 104 del 2016, n. 263 del 2014).

Dalla deliberazione impugnata emerge, pertanto, che la sezione regionale di controllo della Corte dei conti si è attenuta a tali principi e ha svolto un controllo finalizzato ad accertare la conformità delle spese rendicontate ai criteri di veridicità e correttezza contenuti nelle linee guida (sentenza n. 104 del 2016). Nessun controllo di merito, quindi, risulta essere stato effettuato.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le censure del ricorso per conflitto di attribuzione, promosso dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato, in relazione alla deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 22 aprile 2015, n. 227, relative alla rendicontazione delle spese defensionali, delle spese per il personale, nonché di quelle di redazione, stampa, pubblicazione e comunicazione anche via web;

2) respinge per il resto il ricorso, dichiarando che spettava alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, operare la verifica della regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari della

Regione Veneto sulla base dei criteri individuati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 novembre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Augusto Antonio BARBERA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2016.

Sentenza: 18 ottobre 2016, n. 262

Materia: ordinamento civile; tutela della salute

Parametri invocati: artt. 3 e 117, comma secondo, lettera l), e comma terzo, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: -legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 marzo 2015, n. 4 recante “Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti”, in particolare artt. 1, commi 3 e 5, 2, commi 3 e 4, 6, 7 e 9;

- legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 10 luglio 2015, n. 16 recante “Integrazioni e modificazioni alla legge regionale 13 marzo 2015, n. 4 (Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti)” in particolare art. 1, comma 1, lettere a), b), c) ed e)

Esito: illegittimità costituzionale delle leggi impugnate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 marzo 2015, n. 4 recante “Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti” nonché della legge della medesima Regione 10 luglio 2015, n. 16, modificativa della prima, lamentando la violazione degli artt. 3 e 117, comma secondo, lettera l), e comma terzo, della Costituzione.

Secondo il ricorrente, istituendo un registro regionale volto a raccogliere le dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario nonché contestualmente le eventuali disposizioni di volontà in merito alla donazione post mortem di organi e tessuti, la normativa regionale sarebbe illegittimamente intervenuta sia in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, quali l’ordinamento civile e l’ordinamento penale, sia su principi fondamentali della materia tutela della salute, comunque riservati alla legislazione statale; ledendo altresì il principio di eguaglianza, attraverso l’introduzione di una regolamentazione differenziata sul territorio nazionale in ordine all’esercizio di diritti fondamentali della persona.

Gli stessi vizi sarebbero riscontrabili in riferimento alla successiva l.r. 16/2015.

I ricorsi statali vertono su contenuti normativi parzialmente coincidenti, per cui la Corte dispone la riunione dei relativi giudizi.

In via preliminare, sono dichiarate infondate le eccezioni di inammissibilità avanzate dalla Regione resistente nei confronti dei ricorsi governativi sotto i profili del difetto di motivazione e della carenza di interesse.

Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all’art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., sono fondate.

La disciplina risultante dalla intervenuta legge modificativa della l.r. 4/2015 prevede l’istituzione di un registro regionale delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) con accesso ai dati tramite Carta regionale dei servizi; favorisce la possibilità di rendere esplicita, contestualmente alla registrazione della dichiarazione anticipata di trattamento sanitario, la volontà

in merito alla donazione post mortem di organi e tessuti; definisce l'ambito di applicazione soggettivo, costituito dai cittadini residenti o che abbiano eletto domicilio nella Regione Friuli-Venezia Giulia.

Essa inoltre stabilisce la forma, l'oggetto e i destinatari delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario.

Ai sensi dell'art. 2, tali dichiarazioni devono assumere la forma di un atto scritto, avente data certa con firma autografa, e devono essere presentate alla azienda per l'assistenza sanitaria competente per territorio; possono essere registrate sulla Carta regionale dei servizi e sulla tessera sanitaria personale; il loro contenuto deve specificare la volontà del singolo di essere o meno sottoposto a trattamenti sanitari in caso di malattia o lesione cerebrale che cagioni una perdita di coscienza e volontà permanente e irreversibile; possono anche contenere l'indicazione dei soggetti a cui le dichiarazioni possono essere comunicate, e può essere disposta la nomina di eventuali "fiduciari" abilitati a interloquire con il Servizio sanitario regionale in ordine alle dichiarazioni rese dall'interessato (art. 3, comma 1).

L'art. 4 disciplina la validità nel tempo delle dichiarazioni anticipate e le modalità per la loro modifica e revoca da parte del dichiarante.

Quanto agli aspetti organizzativi, la legge prevede che le aziende per l'assistenza sanitaria locale curano la raccolta e la conservazione delle dichiarazioni in una apposita banca dati.

La normativa regionale in esame stabilisce dunque la forma di espressione, nonché le modalità di annotazione e conservazione in un pubblico registro degli intendimenti di ciascun soggetto in ordine ai trattamenti sanitari, sottraendoli così alla sfera meramente privata.

L'attribuzione di un rilievo pubblico a tali manifestazioni di volontà, espressive della libertà di cura, implica una puntuale regolamentazione della fattispecie e interferisce nella materia dell'ordinamento civile, attribuita in maniera esclusiva alla competenza legislativa dello Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost.

Incidendo su aspetti essenziali della identità e della integrità della persona, una normativa in tema di disposizioni di volontà relative ai trattamenti sanitari nella fase terminale della vita, al pari di quella che regola la donazione di organi e tessuti, richiede uniformità di trattamento sul territorio nazionale per ragioni imperative di eguaglianza, *ratio ultima della riserva allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile*.

Il legislatore nazionale è già intervenuto a disciplinare la donazione di tessuti e organi, con la legge 1 aprile 1999, n. 91, mentre, in relazione alle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario, i dibattiti parlamentari in corso non si sono ancora tradotti in una specifica legislazione nazionale, *la cui mancanza, però, non vale a giustificare in alcun modo l'interferenza della legislazione regionale in una materia affidata in via esclusiva alla competenza dello Stato*.

Per questi motivi entrambe le leggi censurate sono dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione degli artt. 3 e 117, comma secondo, lettera l), Cost., restando assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale sollevati.

Sanita' - Disciplina organica delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario e disposizioni per favorire la raccolta delle volonta' di donazione post mortem di organi e tessuti. - Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 marzo 2015, n. 4, recante «Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volonta' di donazione degli organi e dei tessuti»; legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 10 luglio 2015, n. 16, recante «Integrazioni e modificazioni alla legge regionale 13 marzo 2015, n. 4 (Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volonta' di donazione degli organi e dei tessuti)». - (T-160262) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.51 del 21-12-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 marzo 2015, n. 4, recante «Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti», in particolare degli artt. 1, commi 3 e 5, 2, commi 3 e 4, 6, 7 e 9, e della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 10 luglio 2015, n. 16, recante «Integrazioni e modificazioni alla legge regionale 13 marzo 2015, n. 4 (Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti)», in particolare dell'art. 1, commi 1, lettere a), b), c) ed e), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con due ricorsi, il primo spedito per la notifica il 18 maggio 2015 e l'altro notificato l'11-16 settembre 2015, depositati in cancelleria rispettivamente il 26 maggio 2015 ed il 21 settembre 2015 ed iscritti al n. 55 e al n. 87 del registro ricorsi 2015.

Visti gli atti di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vittorio Angiolini per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con due ricorsi (iscritti rispettivamente al n. 55 e al n. 87 del registro ricorsi del 2015), ha promosso, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 marzo 2015, n. 4, recante «Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti», e della legge della medesima Regione 10 luglio 2015, n. 16, recante «Integrazioni e modificazioni alla legge regionale 13 marzo 2015, n. 4 (Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti)», lamentando la violazione degli artt. 3 e 117, comma secondo, lettera l), e comma terzo, della Costituzione.

1.1.– Con la legge n. 4 del 2015, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha istituito un registro regionale volto a raccogliere le dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario, nonché contestualmente le eventuali disposizioni di volontà in merito alla donazione post mortem di organi e tessuti, dei cittadini residenti o che abbiano eletto domicilio nella Regione Friuli-Venezia Giulia, prevedendo altresì la forma che tali dichiarazioni devono assumere e le modalità per la loro raccolta e conservazione in apposite banche dati da istituirsi presso le aziende sanitarie locali. Secondo il ricorrente, la Regione sarebbe illegittimamente intervenuta sia in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato («ordinamento civile» e «ordinamento penale»), sia su principi fondamentali della materia «tutela della salute» (tra i quali, il principio del consenso informato), comunque riservati alla legislazione statale.

Una disciplina legislativa regionale in tale ambito lederebbe altresì il principio di eguaglianza, poiché introdurrebbe una regolamentazione differenziata sul territorio nazionale in ordine all'esercizio di diritti fondamentali della persona.

Gli stessi vizi sarebbero riscontrabili in riferimento alla successiva legge regionale n. 16 del 2015, adottata con l'intento di sanare i rilievi di costituzionalità sollevati in ordine alla legge n. 4 del 2015, e tuttavia inidonea a superare i vizi dedotti.

2.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, costituitasi in entrambi i giudizi, chiede che i ricorsi siano dichiarati inammissibili e comunque infondati.

3.– I ricorsi statali vertono su contenuti normativi parzialmente coincidenti, considerato che la legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2015, impugnata con il secondo ricorso, contiene solo alcune modificazioni alla legge regionale n. 4 del 2015, impugnata con il primo, e avanzano censure omogenee. Ai fini di una decisione congiunta è perciò opportuna la riunione dei relativi giudizi (ex multis, sentenza n. 141 del 2016).

4.– Preliminarmente devono essere valutate le eccezioni di inammissibilità avanzate dalla Regione resistente, che risultano essere entrambe infondate.

4.1.– Secondo la difesa regionale, lo Stato ricorrente lamenta una difforme applicazione sul territorio nazionale dei principi fondamentali della materia «tutela della salute», tra i quali rientrerebbe il principio del consenso informato, omettendo, però, di illustrare le ragioni a sostegno della violazione degli artt. 2, 13, 32 e 33, comma 1, Cost., dai quali tale principio, secondo la giurisprudenza costituzionale (si richiama la sent. n. 282 del 2002), trae la sua natura di «principio di diretta derivazione dalla Costituzione».

L'eccezione deve essere rigettata.

I parametri invocati nel ricorso statale risultano, invero, coerenti con la natura della pretesa lesione e le censure sufficientemente argomentate: il ricorrente, infatti, lamenta una violazione del riparto di competenze, in riferimento, tra le altre, alla materia «tutela della salute», di competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e individua il principio fondamentale al quale la legislazione regionale deve attenersi, identificandolo nel consenso informato.

4.2.– Allo stesso modo deve essere rigettata l'eccezione di inammissibilità prospettata nei confronti del ricorso n. 87 del 2015 per carenza di interesse, basata sulla considerazione che la Corte costituzionale, nel giudicare in riferimento al ricorso n. 55 del 2015, dovrebbe comunque pronunciarsi sulla legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 4 del 2015 nel testo risultante dalle modifiche apportate dalla successiva legge regionale n. 16 del 2015, impugnata con il secondo ricorso, non avendo quella modificata avuto medio tempore applicazione.

Nel caso di specie, infatti, non rileva la giurisprudenza di questa Corte sul potere di trasferire o estendere il giudizio di legittimità a disposizioni modificative di quelle impuginate con ricorso promosso in via principale (da ultimo, sentenze n. 141, n. 40 e n. 39 del 2016; sentenze n. 155, n. 77 e n. 46 del 2015).

Con il secondo ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri ha ritenuto di promuovere un ulteriore giudizio, avendo ravvisato nella legge regionale n. 16 del 2015 autonome e reiterate violazioni delle proprie competenze, in materia di «ordinamento civile», «ordinamento penale», principi fondamentali della materia «tutela della salute», nonché del principio di eguaglianza.

Tanto è sufficiente a ritenere sussistente l'interesse a ricorrere da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, considerando che, per costante giurisprudenza di questa Corte, il giudizio promosso in via principale, successivo e astratto, è condizionato solo alla pubblicazione della legge che si presume illegittima. Sicché è la mera pubblicazione di una legge regionale potenzialmente lesiva della ripartizione di competenze che giustifica l'impugnativa della legge davanti a questa

Corte, a prescindere dagli effetti che questa abbia o non abbia prodotto (ex multis, sentenza n. 118 del 2015).

5.– Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all’art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., sono fondate.

5.1.– Le censure hanno a oggetto anzitutto le due leggi regionali nella loro interezza e su queste occorre in primo luogo soffermarsi. I due atti legislativi dispongono l’istituzione di un registro regionale per la raccolta delle dichiarazioni di volontà anticipate di trattamento sanitario e per la donazione di organi e tessuti post mortem, e ne disciplinano una pluralità di aspetti.

Trattandosi di leggi caratterizzate da disposizioni dal contenuto omogeneo, dipendenti l’una dall’altra e integralmente coinvolte dalle censure di legittimità costituzionale (ex multis, sentenze n. 195 e n. 81 del 2015), occorre procedere a una valutazione complessiva della disciplina, come risultante dai due testi.

5.2.– La legge regionale, nella sua formulazione originaria, affermava esplicitamente di intervenire «nelle more dell’approvazione di una normativa in materia a livello nazionale» e – al dichiarato scopo di «regolamentare in modo omogeneo su tutto il territorio regionale la raccolta delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario» (art. 1, comma 4, legge reg. Friuli Venezia Giulia n. 4 del 2015) – istituiva un registro regionale delle suddette dichiarazioni «in attuazione di quanto previsto dagli articoli 2, 3, 13 e 32 della Costituzione, dall’articolo 9 della Convenzione di Oviedo del 4 aprile 1997, ratificata dalla legge 28 marzo 2001, n. 145 e dall’art. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea» (art. 1, comma 3).

Benché la clausola posta a chiusura di tale primo articolo prevedesse «un successivo adeguamento a seconda di quelle che saranno le disposizioni previste dalla normativa statale», l’obiettivo di colmare il vuoto legislativo, anticipando il legislatore nazionale con un proprio atto normativo in materia, era dunque inequivocabile.

Tale obiettivo non può ritenersi inciso – come, invece, la difesa regionale sostiene – dall’espunzione della esplicita dichiarazione di intenti disposta dalla successiva legge regionale n. 16 del 2016, che pure modifica il tenore testuale di alcune disposizioni della precedente legge regionale n. 4 del 2015.

La disciplina risultante dall’intervenuta legge modificativa prevede l’istituzione di «un registro regionale delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) con accesso ai dati tramite Carta regionale dei servizi» (art. 1, comma 2, nella formulazione risultante dalla legge regionale n. 16 del 2015); favorisce la possibilità di rendere esplicita, contestualmente alla registrazione della dichiarazione anticipata di trattamento sanitario, la volontà in merito alla donazione post mortem di organi e tessuti (art. 1, comma 3), allo scopo di promuovere la possibilità di effettuare tali dichiarazioni e favorirne la registrazione (come si legge nella rubrica dell’art. 7); definisce l’ambito di applicazione soggettivo, individuandolo nei cittadini residenti o che abbiano eletto domicilio nella Regione Friuli-Venezia Giulia (art. 2, comma 1) e specificando che il cambio di residenza, anche fuori Regione, «non comporta la cancellazione dalla banca dati contenente le dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario» (art. 4, comma 3).

Essa inoltre stabilisce la forma, l’oggetto e i destinatari delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario. Infatti, ai sensi dell’art. 2, le dichiarazioni anticipate di trattamento debbono assumere la forma di un atto scritto, avente data certa con firma autografa, e debbono essere presentate alla azienda per l’assistenza sanitaria competente per territorio (art. 2, comma 3); possono essere registrate sulla Carta regionale dei servizi e sulla tessera sanitaria personale (art. 2, comma 2); il loro contenuto deve specificare la volontà del singolo di essere o meno sottoposto a trattamenti sanitari in caso di malattia o lesione cerebrale che cagioni una perdita di coscienza e volontà «permanente e irreversibile» (art. 2, comma 3); possono anche contenere l’indicazione dei soggetti a cui le dichiarazioni possono essere comunicate (art. 2, comma 6), e può essere disposta la

nomina di eventuali “fiduciari” abilitati a interloquire con il Servizio sanitario regionale in ordine alle dichiarazioni rese dall’interessato (art. 3, comma 1).

Il successivo art. 4 disciplina la validità nel tempo delle dichiarazioni anticipate di trattamento e le modalità per la loro modifica e revoca da parte del dichiarante; precisa che le suddette dichiarazioni non necessitano di alcuna conferma successiva al rilascio e che il cambio di residenza non comporta la loro cancellazione dalla banca dati.

Quanto agli aspetti organizzativi, la legge prevede che le aziende per l’assistenza sanitaria locale ne curano la raccolta e la conservazione in una apposita banca dati (art. 6), l’accesso alla quale è affidato al personale autorizzato delle aziende medesime.

5.3.– A fronte di una legislazione così configurata, non può essere condivisa l’interpretazione offerta dalla Regione resistente circa l’asserita inidoneità della disciplina regionale a innovare l’ordinamento giuridico, essendo volta solo a “promuovere” e “incentivare”, ovvero a “educare” i cittadini – come affermato dalla difesa regionale nel corso dell’udienza pubblica – alla pratica di dichiarare la propria volontà sui trattamenti sanitari e sulla donazione di organi, per l’evenienza che intervenga uno stato di incapacità decisionale del soggetto interessato.

Né può ritenersi, come la difesa regionale sostiene, che la legislazione regionale, volta a offrire un servizio «meramente ancillare alle prestazioni ordinariamente erogate a carico del servizio sanitario regionale», avrebbe carattere amministrativo e si manterrebbe, perciò, nell’ambito della competenza legislativa e amministrativa regionale per la tutela della salute e della relativa organizzazione dei servizi pubblici.

Invero, come emerge dalla disamina dei suoi contenuti, la legislazione regionale censurata appresta una disciplina organica e puntuale delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario.

La normativa regionale in esame, infatti, stabilisce la forma di espressione, nonché le modalità di annotazione e conservazione in un pubblico registro degli intendimenti di ciascun soggetto in ordine ai trattamenti sanitari, sottraendoli così alla sfera meramente privata.

L’attribuzione di un rilievo pubblico a tali manifestazioni di volontà, espressive della libertà di cura (ex multis, sentenze n. 438 del 2008; n. 282 del 2002; n. 185 del 1998; n. 307 del 1990), implica la necessità di una articolata regolamentazione – come il complesso tessuto normativo delle due leggi impugnate testimonia – e interferisce nella materia dell’«ordinamento civile», attribuita in maniera esclusiva alla competenza legislativa dello Stato dall’art. 117, comma secondo, lettera l), Cost.

5.4.– D’altra parte, data la sua incidenza su aspetti essenziali della identità e della integrità della persona, una normativa in tema di disposizioni di volontà relative ai trattamenti sanitari nella fase terminale della vita – al pari di quella che regola la donazione di organi e tessuti – necessita di uniformità di trattamento sul territorio nazionale, per ragioni imperative di eguaglianza, ratio ultima della riserva allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento civile», disposta dalla Costituzione.

Il legislatore nazionale è, nei fatti, già intervenuto a disciplinare la donazione di tessuti e organi, con legge 1 aprile 1999, n. 91 (Disposizioni in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti), mentre, in relazione alle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario, i dibattiti parlamentari in corso non hanno ancora sortito esiti condivisi e non si sono tradotti in una specifica legislazione nazionale, la cui mancanza, però, non vale a giustificare in alcun modo l’interferenza della legislazione regionale in una materia affidata in via esclusiva alla competenza dello Stato.

6.– Per i motivi che precedono entrambe le leggi censurate devono essere pertanto dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione degli artt. 3 e 117, comma secondo, lettera l), Cost., restando assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale sollevati.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 marzo 2015, n. 4, recante «Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti», e della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 10 luglio 2015, n. 16, recante «Integrazioni e modificazioni alla legge regionale 13 marzo 2015, n. 4 (Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre

Paolo GROSSI, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 dicembre 2016.

Sentenza: 18 ottobre 2016, n. 263

Materia: contratti pubblici

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: articolo 1 della legge della Regione siciliana 10 luglio 2015, n. 14 (Modifiche all'articolo 19 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6, della l.r. 12/2011 (Disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Recepimento del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni e del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 e successive modifiche ed integrazioni. Disposizioni in materia di organizzazione dell'Amministrazione regionale. Norme in materia di assegnazione di alloggi. Disposizioni per il ricovero di animali), come sostituito dall'art. 1 della l.r. 14/2015;

2) illegittimità costituzionale dell'art. 19, commi 6-bis, 6-ter e 6-quater, della l.r. 12/2011, come introdotti dall'art.1 della l.r. 14/2015.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo in oggetto che sostituisce il comma 6 dell'art. 19 della l.r. 12/2011, sopra citata, e inserisce in esso i nuovi commi 6-bis, 6-ter e 6-quater, riguardanti la valutazione delle offerte anomale.

A suo giudizio sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in quanto tale articolo regolerebbe alcuni aspetti della disciplina delle offerte anomale e dei contratti sotto la soglia di rilevanza comunitaria in maniera difforme dal Codice dei contratti pubblici (dlgs. 163/2006), in contrasto con l'art. 14, lettera g), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) che, anche se attribuisce alla Regione siciliana la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici, l'assoggetta comunque ai limiti fissati dalle leggi costituzionali dello Stato.

Dopo la proposizione del ricorso è stata approvata la l.r. 8/2016 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie), entrata in vigore il successivo 24 maggio, la quale ha disposto l'abrogazione (anche) dell'articolo 19 della l.r. 12/2011.

Secondo un orientamento costante della Corte, devono sussistere congiuntamente due condizioni perché possa essere dichiarata cessata la materia del contendere.

Tali condizioni sono: a) la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso; b) la mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (ex plurimis, sentenze n. 32, 16 e 149 del 2015, n. 87 del 2014, n. 300, n. 193 e n. 32 del 2012, n. 325 del 2011).

La Corte ritiene che nel caso in esame sussista sicuramente la prima condizione, data l'abrogazione della disposizione che conteneva le norme introdotte dal censurato art. 1 della l.r. 14/2015.

Essa esclude, invece, la cessazione della materia del contendere per assenza della seconda condizione, rispetto ai commi 6, 6-bis e 6-ter (regolanti alcuni aspetti della verifica di anomalia delle offerte), dal momento che il non breve lasso temporale di vigenza delle norme (oltre 9 mesi) e la loro fisiologica incidenza su tutte le procedure di gara bandite sull'intero territorio regionale (quanto al comma 6-ter), ovvero su tutte quelle sotto la soglia di rilevanza comunitaria (quanto ai commi 6 e 6-bis), ne fanno presumere l'applicazione.

La cessazione è stata esclusa anche con riferimento al comma 6-quater, il quale rimette a un decreto assessoriale la fissazione delle *“modalità di verifica per la congruità dell'offerta e le eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell'offerta e l'esecuzione delle opere”*.

La Corte ritiene infatti che, sebbene i tempi di adozione di un decreto a elevato contenuto tecnico possano non essere brevissimi, in assenza di deduzioni dell'unica parte costituita in giudizio e in presenza di un lasso temporale comunque apprezzabile, non sia consentito presumere la mancata applicazione della norma (sentenza n. 16 del 2015).

La Corte, prima di esaminare nel merito la questione di legittimità che le è stata sottoposta, ribadisce il proprio orientamento sulla questione del riparto delle competenze legislative tra lo Stato, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in ordine alla disciplina della scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica regolate dal codice dei contratti pubblici.

A tal proposito, essa specifica che anche se gli statuti speciali attribuiscono alle autonomie la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse regionale o provinciale, tale competenza, in forza di espresse e omologhe previsioni statutarie, deve essere esercitata nel rispetto della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

Inoltre, le disposizioni del d.lgs. n. 163/2006 regolanti le procedure di gara, anche se relative ad appalti sotto soglia (sentenze n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007), sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e vanno ascritte all'area delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Pertanto le autonomie speciali non possono dettare discipline da esse difformi (sentenze n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010).

La Corte ritiene che sebbene il Presidente del Consiglio dei ministri abbia promosso la questione di legittimità in esame indicando nell'epigrafe del ricorso esclusivamente la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., essa debba intendersi riferita anche all'art. 14, lettera g), dello statuto speciale della Regione siciliana (sentenze n. 328 e n. 114 del 2011, n. 221 del 2010), in considerazione di quanto affermato nel corpo dell'atto.

Inoltre, a suo giudizio, il richiamo alla tutela della concorrenza rende chiara la natura di parametro interposto delle norme del codice dei contratti, parametro che riempie di contenuto i limiti statuari alla potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici, secondo il collaudato iter motivazionale fatto proprio dalla sua giurisprudenza.

La Corte ritiene fondate nel merito le questioni che le sono state sottoposte.

La l.r. 12/2011 ha recepito il dlgs 163/2006, fatta eccezione per alcune norme dichiarate non applicabili e ha dettato una disciplina in parte derogatoria e in parte integrativa di quella statale. L'impugnato art. 1 della l.r. 14/2015 ha poi disposto, fino al termine del 31 luglio 2016, la sostituzione del comma 6 dell'art. 19 (*“Criteri di aggiudicazione”*) della l.r. 12/2011 e l'introduzione di tre nuovi commi (dal 6-bis al 6-quater).

Il comma 6 sostituito prevedeva, per gli appalti non transfrontalieri da aggiudicarsi con il criterio del prezzo più basso, la possibilità di inserire nel bando di gara la clausola di esclusione automatica delle offerte che presentassero una percentuale di ribasso pari o inferiore alla soglia di anomalia fissata dall'art. 86, comma 1, del codice dei contratti, nella *“media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso,*

incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media”.

Il comma 6 riformulato, invece, con riferimento agli stessi appalti non transfrontalieri, sostituisce tale soglia con quella indicata dal successivo comma 6-bis, ai sensi del quale: *“La soglia di anomalia è individuata dalla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all’unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e quelle di minor ribasso, incrementata o decrementata percentualmente di un valore pari alla prima cifra, dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi. L’incremento o il decremento è stabilito in base alla prima cifra, dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi, rispettivamente se pari o dispari.*

Nel caso in cui il valore così determinato risulti inferiore all’offerta di minor ribasso ammessa, la gara è aggiudicata a quest’ultima. Per la determinazione della media, in caso di presentazione di offerte aventi identico ribasso, queste ultime sono computate una sola volta [...]».

Il successivo comma 6-ter prevede che : *“Le imprese che effettuano un ribasso superiore al 25 per cento producono, nell’offerta, le relative analisi giustificative che sono valutate dalla Commissione di gara nel caso risultino aggiudicatarie in sede di verifica di congruità dell’offerta”.*

Il comma 6-quater stabilisce, infine, che *“Con decreto dell’Assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità sono individuate le modalità di verifica per la congruità dell’offerta e le eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell’offerta e l’esecuzione delle opere”.*

La normativa regionale sopra riportata si differenzia da quella codicistica sotto diversi profili: in primo luogo, per quanto concerne l’individuazione della soglia di anomalia delle offerte nei contratti sotto soglia (art. 122, comma 9, e 124, comma 8, che rinviano all’art. 86), affidata ad un diverso criterio matematico (commi 6 e 6-bis).

In secondo luogo, è ugualmente difforme la previsione dell’obbligo di presentazione, in via preventiva, delle analisi giustificative dell’offerta, qualora quest’ultima presenti un ribasso inferiore al 25 per cento, obbligo che, in assenza di specificazioni o di legami con i commi precedenti, deve ritenersi riguardare sia gli appalti sopra soglia che quelli sotto soglia (comma 6-ter).

Questo obbligo, infatti, era imposto dall’art. 86, comma 5, del codice dei contratti, ma è stato in seguito eliminato dall’art. 4-quater, comma 1, lettera b), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

Risulta inoltre non conforme alla disciplina nazionale anche la disposizione del comma 6-quater.

Infatti, mentre il codice fissa direttamente un articolato procedimento in contraddittorio con le imprese che hanno presentato offerte anormalmente basse (art. 88), indica i criteri di verifica di tali offerte (art. 87) e gli strumenti di rilevazione della congruità dei prezzi (art. 89), affidandone la conseguente ponderazione alle stazioni appaltanti, la disposizione regionale impugnata demanda a un decreto assessoriale l’individuazione di non meglio specificate modalità di verifica per la congruità dell’offerta (e di eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell’offerta e l’esecuzione delle opere).

La Corte ritiene pertanto che le disposizioni impuginate, avendo disciplinato istituti afferenti alle procedure di gara in difformità dalle previsioni del codice dei contratti pubblici, siano costituzionalmente illegittime per avere violato i limiti statuari posti al legislatore regionale nella disciplina dei lavori pubblici.

Essa chiarisce inoltre che la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme regionali impuginate non comporta alcun vuoto normativo, trovando applicazione la disciplina dettata in materia dal codice dei contratti pubblici (sentenza n. 114 del 2011).

Appalti di lavori, servizi o forniture non aventi carattere transfrontaliero - Criterio di aggiudicazione del prezzo piu' basso - Disciplina delle offerte anomale. - Legge della Regione siciliana 12 luglio 2011, n. 12 (Disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Recepimento del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e

successive modifiche ed integrazioni e del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 e successive modifiche ed integrazioni. Disposizioni in materia di organizzazione dell'Amministrazione regionale. Norme in materia di assegnazione di alloggi. Disposizioni per il ricovero di animali), art. 19, comma 6, come sostituito dell'art. 1 della legge della Regione siciliana 10 luglio 2015, n. 14 (Modifiche all'articolo 19 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12); legge della Regione siciliana n. 12 del 2011, art. 19, commi 6-bis, 6-ter e 6-quater, come introdotti dalla legge della Regione siciliana n. 14 del 2015. - (T-160263) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.51 del 21-12-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione siciliana 10 luglio 2015, n. 14 (Modifiche all'articolo 19 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-16 settembre 2015, depositato in cancelleria il 17 settembre 2015 e iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

udito l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione siciliana 10 luglio 2015, n. 14 (Modifiche all'articolo 19 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12), che, modificando l'art. 19 della legge della Regione siciliana 12 luglio 2011, n. 12 (Disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Recepimento del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni e del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 e successive modifiche ed integrazioni.

Disposizioni in materia di organizzazione dell'Amministrazione regionale. Norme in materia di assegnazione di alloggi.

Disposizioni per il ricovero di animali), sino al 31 dicembre 2015, sostituisce il comma 6 e inserisce i commi 6-bis, 6-ter e 6-quater.

Il ricorrente lamenta che le norme impugnate violano l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, perché regolano alcuni aspetti della disciplina delle offerte anomale e dei contratti sotto la soglia di rilevanza comunitaria in maniera difforme dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), così violando l'art. 14, lettera g), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), che, anche se attribuisce alla Regione siciliana la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici, l'assoggetta comunque ai limiti fissati dalle leggi costituzionali dello Stato.

2.– Successivamente alla proposizione del ricorso è intervenuta la legge della Regione siciliana 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia.

Norme in materia di personale. Disposizioni varie), entrata in vigore il successivo 24 maggio, la quale, all'art. 24, comma 2, ha disposto l'abrogazione (anche) dell'art. 19 della legge della Regione siciliana n. 12 del 2011.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, «perché possa essere dichiarata cessata la materia del contendere, devono congiuntamente verificarsi le seguenti condizioni:

- a) la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso soddisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso;
- b) la mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (ex plurimis, sentenze n. 32 e n. 16 del 2015, n. 87 del 2014, n. 300, n. 193 e n. 32 del 2012, n. 325 del 2011)» (sentenza n. 149 del 2015).

Nel caso di specie, è evidente la ricorrenza della prima condizione, stante l'abrogazione della disposizione che conteneva le norme introdotte dal censurato art. 1 della legge della Regione siciliana n. 14 del 2015.

Con riferimento ai commi 6, 6-bis, e 6-ter, regolanti alcuni aspetti della verifica di anomalia delle offerte, la cessazione deve tuttavia escludersi per assenza della seconda condizione, dal momento che il non breve lasso temporale di vigenza delle norme (oltre 9 mesi) e la loro fisiologica incidenza su tutte le procedure di gara bandite sull'intero territorio regionale (quanto al comma 6-ter), ovvero su tutte quelle sotto la soglia di rilevanza comunitaria (quanto ai commi 6 e 6-bis), ne fanno presumere l'applicazione.

La cessazione deve escludersi anche con riferimento al comma 6-quater, il quale rimette a un decreto assessoriale la fissazione delle «modalità di verifica per la congruità dell'offerta e le eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell'offerta e l'esecuzione delle opere».

Nonostante i tempi di adozione di un decreto a elevato contenuto tecnico possano, secondo l'id quod plerumque accidit, non essere brevissimi, in assenza di deduzioni dell'unica parte costituita in giudizio e in presenza di un lasso temporale comunque apprezzabile, non è infatti consentito presumere la mancata applicazione della norma (sentenza n. 16 del 2015).

3.– Prima di esaminare le singole censure proposte, è necessario brevemente rammentare gli approdi della giurisprudenza di questa Corte sulla questione del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in ordine alla disciplina della scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica regolate dal codice dei contratti pubblici.

È pacifico, anzitutto, che, anche se gli statuti speciali attribuiscono alle autonomie la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse regionale o provinciale, tale competenza, in forza di espresse e omologhe previsioni statutarie, deve essere esercitata nel rispetto della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

È poi altrettanto pacifico che le disposizioni del d.lgs. n. 163 del 2006 (d'ora in avanti, codice dei contratti pubblici o codice) regolanti le procedure di gara, anche se relative ad appalti sotto soglia (sentenze n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007), sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e vanno ascritte all'area delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, sicché le autonomie speciali non possono dettare discipline da esse difformi (sentenze n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010).

4.– Ciò premesso in via generale, deve in primo luogo precisarsi che, nonostante il Presidente del Consiglio dei ministri abbia promosso la questione indicata assumendo nell'epigrafe del ricorso esclusivamente la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., essa deve intendersi riferita anche all'art. 14, lettera g), dello statuto speciale della Regione siciliana (sentenze n. 328 e n. 114 del 2011, n. 221 del 2010).

Il ricorrente, infatti, nel corpo dell'atto ha chiaramente invocato tale ultimo parametro, che, nel prevedere la competenza regionale primaria in materia di lavori pubblici, l'assoggetta ai limiti delle «leggi costituzionali dello Stato» e «delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano», locuzione, questa, che è stata costantemente intesa da questa Corte come richiamo al rispetto dei «limiti derivanti dalle norme di rango costituzionale, dai principi generali dell'ordinamento giuridico statale, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica nonché dagli obblighi internazionali» (sentenza n. 265 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 189 del 2007, n. 314 del 2003, n. 4 del 2000, n. 153 del 1995).

Lo stesso sviluppo argomentativo del ricorso rende evidente come il richiamo alla tutela della concorrenza serva a lumeggiare la natura di parametro interposto delle norme del codice dei contratti, parametro che riempie di contenuto i limiti statutari alla potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici, secondo il collaudato iter motivazionale fatto proprio dalla citata giurisprudenza di questa Corte.

Sebbene, poi, nell'indicare i limiti statutari il ricorrente faccia riferimento solo a quelli derivanti dalle «leggi costituzionali dello Stato», il richiamo all'art. 14 dello statuto speciale e alla costante giurisprudenza costituzionale impone di ritenere invocati anche quelli derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali e dagli obblighi internazionali, che, unitamente ai principi dell'ordinamento giuridico, vincolano anche la potestà legislativa della Regione siciliana.

5.– Nel merito, le questioni sono fondate.

La legge della Regione siciliana n. 12 del 2011 ha recepito il codice dei contratti del 2006, fatta eccezione per talune norme dichiarate non applicabili, e ha dettato una disciplina in parte derogatoria e in parte integrativa di quella statale.

L'impugnato art. 1 della legge della Regione siciliana n. 14 del 2015 ha poi disposto, fino al termine di cui all'art. 253, comma 20-bis, del codice dei contratti – all'inizio fissato al 31 dicembre 2013, in seguito più volte modificato dal legislatore statale e da ultimo stabilito nel 31 luglio 2016, ad opera dell'art. 7, comma 2, lettera b-bis), del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dalla legge 25 febbraio 2016, n. 21 –, la sostituzione del comma 6 dell'art. 19 (rubricato «Criteri di aggiudicazione») della legge n. 12 del 2011 e l'introduzione di tre nuovi commi (dal 6-bis al 6-quater).

Il comma 6 sostituito prevedeva, per gli appalti non transfrontalieri (individuati al precedente comma 5) da aggiudicarsi con il criterio del prezzo più basso, la possibilità di inserire nel bando di gara la clausola di esclusione automatica delle offerte che presentassero una percentuale di ribasso pari o inferiore alla soglia di anomalia fissata dall'art. 86, comma 1, del codice dei contratti, nella «media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso, incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media».

Il comma 6 riformulato, invece, con riferimento agli stessi appalti non transfrontalieri, sostituisce tale soglia con quella indicata dal successivo comma 6-bis, ai sensi del quale: «La soglia di anomalia è individuata dalla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e quelle di minor ribasso, incrementata o decrementata percentualmente di un valore pari alla prima cifra, dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi.

L'incremento o il decremento è stabilito in base alla prima cifra, dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi, rispettivamente se pari o dispari.

Nel caso in cui il valore così determinato risulti inferiore all'offerta di minor ribasso ammessa, la gara è aggiudicata a quest'ultima.

Per la determinazione della media, in caso di presentazione di offerte aventi identico ribasso, queste ultime sono computate una sola volta [...]».

Il successivo comma 6-ter recita: «Le imprese che effettuano un ribasso superiore al 25 per cento producono, nell'offerta, le relative analisi giustificative che sono valutate dalla Commissione di gara nel caso risultino aggiudicatarie in sede di verifica di congruità dell'offerta».

Il comma 6-quater stabilisce, infine, che «Con decreto dell'Assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità sono individuate le modalità di verifica per la congruità dell'offerta e le eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell'offerta e l'esecuzione delle opere».

5.1.– La disciplina regionale in esame, dunque, si differenzia da quella codicistica, in primo luogo, in punto di individuazione della soglia di anomalia delle offerte nei contratti sotto soglia (artt. 122, comma 9, e 124, comma 8, che rinviano all'art. 86), affidata ad un diverso criterio matematico (commi 6 e 6-bis).

5.2.– Egualmente difforme è la previsione dell'obbligo di presentazione, in via preventiva, delle analisi giustificative dell'offerta, qualora quest'ultima presenti un ribasso inferiore al 25 per cento, obbligo che, in assenza di specificazioni o di legami con i commi precedenti, deve ritenersi riguardare sia gli appalti sopra soglia che quelli sotto soglia (comma 6-ter).

Tale obbligo, infatti, era imposto dall'art. 86, comma 5, del codice dei contratti, ma è stato in seguito eliminato dall'art. 4-quater, comma 1, lettera b), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

5.3.– Non conforme alla disciplina nazionale è anche la disposizione del comma 6-quater.

Mentre il codice, infatti, fissa direttamente un articolato procedimento in contraddittorio con le imprese che hanno presentato offerte anormalmente basse (art. 88), indica i criteri di verifica di tali offerte (art. 87) e gli strumenti di rilevazione della congruità dei prezzi (art. 89), affidandone la conseguente ponderazione alle stazioni appaltanti, la disposizione regionale impugnata demanda a un decreto assessoriale l'individuazione di non meglio specificate modalità di verifica per la congruità dell'offerta (e di eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell'offerta e l'esecuzione delle opere).

Alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte, dunque, le disposizioni impuginate, avendo disciplinato istituti afferenti alle procedure di gara in difformità dalle previsioni del codice dei contratti pubblici, sono costituzionalmente illegittime per avere violato i limiti statuari posti al legislatore regionale nella disciplina dei lavori pubblici.

6.– Resta da aggiungere che la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme regionali impuginate non comporta alcun vuoto normativo, trovando applicazione la disciplina dettata in materia dal codice dei contratti pubblici (sentenza n. 114 del 2011).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6, della legge della Regione siciliana 12 luglio 2011, n. 12 (Disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Recepimento del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni e del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 e successive modifiche ed integrazioni).

Disposizioni in materia di organizzazione dell'Amministrazione regionale. Norme in materia di assegnazione di alloggi.

Disposizioni per il ricovero di animali), come sostituito dell'art. 1 della legge della Regione siciliana 10 luglio 2015, n. 14 (Modifiche all'articolo 19 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, commi 6-bis, 6-ter e 6-quater, della legge della Regione siciliana n. 12 del 2011, come introdotti dalla legge della Regione siciliana n. 14 del 2015.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 dicembre 2016.

Sentenza: 8 novembre 2016, n. 265

Materia: trasporto pubblico locale, tutela della concorrenza

Parametri invocati: art. 117, comma primo e comma secondo lettera e), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante "Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)"

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo.

Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)»;

2) inammissibilità questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Piemonte n. 14 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, comma primo, della Costituzione.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo.

Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)», che inserisce nella citata legge reg. Piemonte n. 24 del 1995 l'art. 1-bis, in virtù del quale il servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata, con qualunque modalità, di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di taxi o di noleggio con conducente (NCC), pena l'applicazione delle sanzioni amministrative previste per l'esercizio abusivo di tali servizi dagli artt. 85 e 86 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).

Il nucleo centrale dell'argomentazione del ricorrente lamenta una invasione nell'ambito della tutela della concorrenza, riservato alla competenza dello Stato.

La Corte dichiara fondata la questione.

La disposizione in questione è stata approvata in considerazione della recente emersione di talune forme di trasporto di persone a chiamata, rese possibili dalla diffusione di nuovi strumenti tecnologici, a proposito delle quali sono stati sollevati, da varie prospettive, problemi di compatibilità con la vigente legislazione statale in tema di autoservizi pubblici non di linea.

La difesa regionale si è concentrata sui servizi di trasporto a chiamata mediante applicazioni informatiche e, a tale riguardo, ha fatto precipuo riferimento alle pronunce di alcuni giudici di pace, relative a sanzioni amministrative applicate a chi offriva tali servizi; nonché, nel corso dell'udienza, all'ordinanza 2 luglio 2015 del Tribunale di Milano, sezione specializzata in materia di impresa "A", che ha ritenuto sleale la concorrenza praticata da alcuni gestori di piattaforme informatiche nei confronti dei tradizionali operatori del settore dei trasporti non di linea di persone.

In particolare, la disposizione impugnata prende posizione in merito a un aspetto cruciale della problematica in esame, dato che definisce il novero dei soggetti abilitati a operare nel settore

dei trasporti di persone con le nuove modalità consentite dai supporti informatici, riservandolo in via esclusiva alle categorie abilitate a prestare i servizi di taxi e di noleggio con conducente.

La portata normativa della disposizione impugnata si desume inequivocabilmente, sia dalla rubrica dell'articolo: "Esclusività del servizio di trasporto"; sia dalla piana lettura del testo: "il servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata, con qualunque modalità effettuata, di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di cui all'art. 1, comma 3, lettere a) e b)", della legge reg. Piemonte n. 24 del 1995, vale a dire il servizio di taxi e di autonoleggio con conducente.

Definire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato.

Sicché, tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., la quale include sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese pregiudizievoli per l'assetto concorrenziale dei mercati; sia le misure di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, riducendo i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche, in particolare le barriere all'entrata, e al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese.

Del resto, proprio in merito al trasporto di viaggiatori mediante noleggio (di autobus) con conducente, la Corte ancora di recente ha chiarito che rientra nella competenza legislativa esclusiva statale per la tutela della concorrenza definire i punti di equilibrio fra il libero esercizio di attività siffatte e gli interessi pubblici con esso interferenti.

Ciò è di per sé sufficiente ad attestare la fondatezza della censura dedotta nei confronti dell'art. 1 della legge reg. Piemonte n. 14 del 2015.

La Corte ritiene dunque auspicabile che il legislatore competente si faccia carico tempestivamente di queste nuove esigenze di regolamentazione.

Nondimeno, tenuto conto dell'oggetto dell'odierno giudizio e dei suoi limiti, dirimente per la Corte non può che essere il puro e semplice rilievo che la disposizione regionale censurata tocca un profilo attinente alla concorrenza, come tale rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, che del resto riflette la dimensione (quanto meno) nazionale degli interessi coinvolti.

La Corte dunque dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale impugnata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Trasporto pubblico non di linea su strada - Riserva del servizio di trasporto di persone a chiamata ai soggetti che svolgono il servizio di taxi o di noleggio con conducente. - Legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)», art. 1. - (T-160265) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.51 del 21-12-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo.

Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-9 settembre 2015, depositato in cancelleria il 10 settembre 2015 ed iscritto al n. 83 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Alessandra Rava per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 7-9 settembre 2015, depositato il 10 settembre 2015 (reg. ric. n. 83 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo.

Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)», che inserisce nella citata legge reg. Piemonte n. 24 del 1995 l'art. 1-bis, in virtù del quale il servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata, con qualunque modalità, di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di taxi o di noleggio con conducente (NCC), pena l'applicazione delle sanzioni amministrative previste per l'esercizio abusivo di tali servizi dagli artt. 85 e 86 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).

Ad avviso del ricorrente, la disposizione censurata, per quanto attiene al riparto di competenze legislative, viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, perché, pur essendo in linea con la normativa nazionale (legge 15 gennaio 1992, n. 21, recante «Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea»), ostacola lo sviluppo del mercato dei servizi locali di trasporto non di linea su strada, ponendo una barriera all'ingresso di offerte innovative rese possibili dalle nuove tecnologie.

Inoltre, sul piano sostanziale, la stessa disposizione viola l'art. 117, primo comma, Cost., che assoggetta la legislazione, anche regionale, al rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario e del principio di concorrenza, il quale consente condizionamenti del mercato solo se strettamente necessari e concretamente idonei al perseguimento di uno scopo di interesse pubblico.

2.– La censura riferita all'art. 117, primo comma, Cost. è inammissibile, per due concorrenti ordini di ragioni.

In primo luogo, sul punto non sussiste la necessaria piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato (ex plurimis, sentenze n. 1 del 2016, nonché n. 250 e n. 153 del 2015), la quale non menziona affatto l'art. 117, primo comma, Cost., e, anzi, evoca congiuntamente i «principi nazionali e comunitari in materia di concorrenza» solo in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

In secondo luogo, le norme sovranazionali sono richiamate in termini oltremodo generici (ex plurimis, sentenze n. 79 del 2014, nonché n. 199 del 2012): non è citata alcuna fonte o disposizione specifica; è menzionato soltanto il «principio di concorrenza», descritto semplicemente come divieto di norme sproporzionatamente restrittive; è assente qualsiasi argomentazione in merito ai presupposti di applicabilità delle norme dell'Unione europea – del resto, non compiutamente identificate, come si è detto – alla situazione normativa in esame (sentenza n. 63 del 2016).

3.– Deve invece essere respinta l'eccezione di inammissibilità relativa alla censura riferita all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per genericità dovuta alla carente ricostruzione del quadro normativo.

In linea di principio, è inammissibile il ricorso in via principale i cui motivi risultino generici, confusi o contraddittori a causa di una carente ricostruzione del quadro normativo (si vedano, tra le molte, la sentenza n. 86 del 2016, nonché le sentenze n. 171, n. 82 e n. 60 del 2015): non basta che il ricorso in via principale identifichi esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità; occorre altresì che esso sviluppi un'argomentazione a sostegno dell'impugnazione, necessaria in termini ancora più stringenti che nei giudizi incidentali (ex plurimis, sentenza n. 131 del 2016); e tale argomentazione, a sua volta, può esigere il confronto con dati normativi ulteriori, rispetto ai termini essenziali della questione.

Nel caso odierno, il Presidente del Consiglio dei ministri richiama la legge n. 21 del 1992, senza specifici riferimenti ad alcuna delle sue disposizioni in particolare, né tantomeno agli ulteriori interventi legislativi che hanno considerato la materia dei servizi pubblici di trasporto non di linea.

Nondimeno, il nucleo centrale dell'argomentazione del ricorrente è facilmente comprensibile: senza mettere in discussione la conformità della disposizione regionale censurata alla legge n. 21 del 1992, si lamenta una invasione nell'ambito della tutela della concorrenza, riservato alla competenza dello Stato, determinando altresì una potenziale interferenza con l'eventuale esercizio, in un senso differente e innovativo, della competenza stessa da parte del legislatore statale.

4.– In questi termini, la questione è fondata.

4.1.– Il contenuto dell'art. 1 della legge reg. Piemonte n. 14 del 2015, l'intitolazione di quest'ultima («Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo»), i lavori preparatori (Consiglio regionale del Piemonte,

Il Commissione in sede legislativa, sintesi della seduta n. 41 del 18 giugno 2015) e le stesse argomentazioni difensive della Regione Piemonte concorrono univocamente a dimostrare che la disposizione in questione è stata approvata in considerazione della recente emersione di talune forme di trasporto di persone a chiamata, rese possibili dalla diffusione di nuovi strumenti tecnologici, a proposito delle quali sono stati sollevati, da varie prospettive, problemi di compatibilità con la vigente legislazione statale in tema di autoservizi pubblici non di linea.

La difesa regionale si è concentrata sui servizi di trasporto a chiamata mediante applicazioni informatiche e, a tale riguardo, ha fatto precipuo riferimento alle pronunce di alcuni giudici di pace, relative a sanzioni amministrative applicate a chi offriva tali servizi; nonché, nel corso dell'udienza, all'ordinanza 2 luglio 2015 del Tribunale di Milano, sezione specializzata in materia di impresa "A", che ha ritenuto sleale la concorrenza praticata da alcuni gestori di piattaforme informatiche nei confronti dei tradizionali operatori del settore dei trasporti non di linea di persone.

4.2.– In particolare, la disposizione impugnata prende posizione in merito a un aspetto cruciale della problematica in esame, dato che definisce il novero dei soggetti abilitati a operare nel settore dei trasporti di persone con le nuove modalità consentite dai supporti informatici, riservandolo in via esclusiva alle categorie abilitate a prestare i servizi di taxi e di noleggio con conducente.

La portata normativa della disposizione impugnata si desume inequivocabilmente, sia dalla rubrica dell'articolo: «[e]sclusività del servizio di trasporto»; sia dalla piana lettura del testo: «[i]l servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata, con qualunque modalità effettuata, di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di cui all'art. 1, comma 3, lettere a) e b)», della legge reg. Piemonte n. 24 del 1995, vale a dire il servizio di taxi e di autonoleggio con conducente.

4.3.– Definire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un

limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato.

Sicché, tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., la quale (ex plurimis, sentenza n. 125 del 2014) include sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese pregiudizievoli per l'assetto concorrenziale dei mercati; sia le misure di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, riducendo i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche, in particolare le barriere all'entrata, e al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese.

Del resto, proprio in merito al trasporto di viaggiatori mediante noleggino (di autobus) con conducente, questa Corte ancora di recente ha chiarito che rientra nella competenza legislativa esclusiva statale per la tutela della concorrenza definire i punti di equilibrio fra il libero esercizio di attività siffatte e gli interessi pubblici con esso interferenti (sentenza n. 30 del 2016).

Ciò è di per sé sufficiente ad attestare la fondatezza della censura dedotta nei confronti dell'art. 1 della legge reg. Piemonte n. 14 del 2015.

5.– È noto che, rispetto all'assetto delineato dalla legislazione statale in vigore, che risale nei suoi tratti essenziali al 1992, l'evoluzione tecnologica, e i cambiamenti economici e sociali conseguenti, suscitano questioni variamente discusse non solo nelle sedi giudiziarie, ma anche presso le autorità indipendenti e le istituzioni politiche, per la pluralità degli interessi coinvolti e i profili di novità dei loro intrecci.

Del resto, con riguardo ad alcune modalità di trasporto a chiamata mediante applicazioni informatiche, interrogativi analoghi a quelli oggi posti a questa Corte sono attualmente in discussione anche in seno all'Unione europea, in molti degli Stati che ne fanno parte, nonché in numerosi altri ordinamenti in tutto il mondo.

Nel contesto di un dibattito così animato, relativo a fenomeni la cui diffusione è grandemente agevolata dalle nuove tecnologie, è comprensibile che, soprattutto dalle aree metropolitane più direttamente interessate, si levi la domanda di un inquadramento giuridico univoco e aggiornato.

È dunque auspicabile che il legislatore competente si faccia carico tempestivamente di queste nuove esigenze di regolamentazione.

Nondimeno, tenuto conto dell'oggetto dell'odierno giudizio e dei suoi limiti, dirimente per questa Corte non può che essere il puro e semplice rilievo che la disposizione regionale censurata tocca un profilo attinente alla concorrenza, come tale rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, che del resto riflette la dimensione (quanto meno) nazionale degli interessi coinvolti.

6.– Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale impugnata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo.

Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Piemonte n. 14 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, comma primo, 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 novembre 2016.

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

Depositata in Cancelleria il 15 dicembre 2016.

Sentenza: 22 novembre 2016, n. 266

Materia: finanza pubblica

Parametri invocati: articoli 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 2 e 5, comma 4, della legge della Regione Calabria 27 aprile 2015, n. 11 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015-)

Esito: illegittimità costituzionale delle norme impugnate

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Occorre premettere che la Regione Calabria è interessata da un piano di rientro del disavanzo sanitario e per questo motivo, con deliberazione del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2015, adottata ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, è stato nominato un commissario *ad acta* per l'attuazione del piano stesso, il quale è stato sottoscritto e condiviso da parte della Regione; dunque è per essa vincolante, secondo costante giurisprudenza costituzionale.

Nel giudizio vengono in considerazione due disposizioni: la prima delle disposizioni impugnate rimette alla Giunta regionale la fissazione dei limiti di spesa in materia sanitaria, mentre la seconda fissa provvisoriamente il limite della medesima spesa sanitaria come corrispondente a quello di un determinato capitolo del bilancio di previsione.

Entrambe le disposizioni, a giudizio del ricorrente, si ingerirebbero nei compiti del commissario (che è vincolato unicamente al rispetto del piano), violando in questo modo, tra gli altri precetti costituzionali, l'articolo 120, comma secondo, della Costituzione.

Specialmente per il tramite dell'articolo 2, commi 80 e 95, della legge 191/2009 (legge finanziaria 2010), da considerarsi norma interposta, le disposizioni impugnate violerebbero inoltre il comma terzo dell'articolo 117 Costituzione, per quanto riguarda le materie del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute.

La prospettazione del ricorrente viene fatta propria dalla Corte, che non manca di sottolineare come, una volta rispettati i principi di sussidiarietà e leale collaborazione, che presuppongono gradualità nell'intervento caratterizzato dall'esercizio dei poteri sostitutivi, il commissario eventualmente nominato ex articolo della 120 Costituzione debba poter operare al riparo dalle interferenze degli organi regionali ordinari.

Aggiungono i giudici costituzionali che, sebbene le norme impugnate vadano nella direzione di una riduzione della spesa sanitaria, il commissario, avendo come missione quella di una razionalizzazione più complessiva della macchina amministrativa sanitaria, caratterizzata sì da tagli, ma anche da operazioni redistributive delle risorse, potrebbe essere intralciato perfino da disposizioni di contenimento della spesa.

D'altra parte, il conflitto anche solo potenziale con i poteri commissariali è, per la giurisprudenza della Corte, già sufficiente per una declaratoria di illegittimità costituzionale.

La Corte riserva una notazione particolare alla seconda delle norme impugnate, ovvero l'articolo 5, comma 4, della legge della Regione Calabria n. 11/2015.

Autorizzando essa una spesa massima pari ad una somma stabilita in una posta di bilancio, la disposizione viene descritta come di natura ambivalente: oltre che come limite massimo alla spesa,

potrebbe essere letta come autorizzazione a spendere fino a tale limite, con ciò ancora una volta venendo potenzialmente in conflitto con i poteri commissariali.

Conclusivamente, le disposizioni impugnate sono dichiarate costituzionalmente illegittime.

Il ragionamento della Corte sulla violazione dell'articolo 120 della Costituzione può definirsi assorbente degli altri profili di illegittimità costituzionale (violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per quanto riguarda le materie del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute), pur ritenuti sussistenti.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione dal 2015 della spesa per personale, beni e servizi degli enti sub-regionali, nelle misure indicate dalla Giunta regionale - Applicabilità alle Aziende e agli enti del servizio sanitario regionale - Blocco degli accreditamenti di nuove strutture socio-sanitarie per alcune prestazioni che determinino spese eccedenti la disponibilità di appositi stanziamenti in bilancio. - Legge della Regione Calabria 27 aprile 2015, n. 11, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015)», artt. 2 e 5, comma 4. - (T-160266) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.51 del 21-12-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, (in particolare commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 14), e 5 (in particolare comma 4), della legge della Regione Calabria 27 aprile 2015, n. 11, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-30 giugno 2015, depositato in cancelleria il 1° luglio 2015 ed iscritto al n. 71 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppe Naimo per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Con ricorso notificato il 26-30 giugno 2015 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 1° luglio (reg. ric. n. 71 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 5, comma 4, della legge della Regione Calabria 27 aprile 2015, n. 11, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015)», per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, l'art. 2 violerebbe l'art. 120, secondo comma, della Costituzione in quanto prevede, a partire dall'esercizio finanziario 2015, misure per il contenimento delle spese per il personale e per l'acquisto di beni e di servizi per «gli Enti Strumentali, gli Istituti, le Agenzie, le Aziende, le Fondazioni, gli altri enti dipendenti, ausiliari o vigilati dalla Regione, anche con

personalità giuridica di diritto privato, la Commissione regionale per l'emersione del lavoro irregolare», e prevede altresì che la definizione esatta delle riduzioni sia determinata, entro limiti indicati dalla legge medesima, per ciascun ente, «attraverso linee di indirizzo dettate dalla Giunta regionale entro 60 giorni dalla entrata in vigore della presente legge».

Secondo la difesa statale, la portata normativa di questa disposizione troverebbe applicazione anche nei confronti delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale, così ostacolando l'operato del Commissario ad acta, nominato per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario con delibera del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2015, e incaricato, ai fini del risanamento del disavanzo sanitario, tra l'altro, di razionalizzare e contenere le spese per il personale e per l'acquisto di beni e di servizi.

Anche l'art. 5, comma 4, della legge reg. Calabria n. 11 del 2015 interferirebbe con i poteri del Commissario ad acta.

Tale disposizione fissa, nelle more dell'accertamento del debito, nello stanziamento di un preciso capitolo dello stato di previsione della spesa del bilancio regionale il «limite inderogabile all'assunzione di obbligazioni giuridiche ed economiche verso terzi», e stabilisce il conseguente «blocco delle procedure di accreditamento di nuove strutture socio-sanitarie» che, per le relative prestazioni, determinino spese eccedenti la disponibilità del bilancio, così interferendo, secondo il ricorrente, con le scelte commissariali, nel cui ambito rientra l'adozione dei provvedimenti necessari al riassetto della rete di assistenza territoriale.

Entrambe le disposizioni, inoltre, violerebbero i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e di tutela della salute, in quanto contrasterebbero con l'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)» che vieta alle Regioni sottoposte al piano di rientro di adottare provvedimenti nuovi che possano ostacolarne l'attuazione.

2.– Nel merito, entrambe le questioni, sollevate per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost. sono fondate.

3.– Questa Corte ha più volte affermato che la disciplina dei piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria è riconducibile a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica (ex plurimis, sentenza n. 278 del 2014).

In particolare, ha affermato che costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015).

Tali accordi assicurano, da un lato, la partecipazione delle Regioni alla definizione dei percorsi di risanamento dei disavanzi nel settore sanitario e, dall'altro, escludono che la Regione possa poi adottare unilateralmente misure – amministrative o normative – con essi incompatibili (sentenza n. 51 del 2013).

Qualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi e concordate con lo Stato, l'art. 120, secondo comma, Cost. consente l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, al fine di assicurare contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.).

A tal fine il Governo può nominare un Commissario ad acta, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la

violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 227 del 2015, n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011).

4.– Dai principi enunciati, costanti nella pluriennale giurisprudenza costituzionale in materia, discende l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, entrambe interferenti con i poteri affidati al Commissario ad acta dalla delibera del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2015.

4.1.– Al fine di realizzare il Piano di rientro dal disavanzo del servizio sanitario regionale (secondo l'Accordo firmato il 17 dicembre 2009 tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione Calabria), con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 30 luglio 2010, stante la persistente inerzia della Regione Calabria rispetto alle attività richieste dal suddetto accordo, il Presidente pro tempore della Giunta regionale è stato nominato Commissario ad acta.

In seguito, un mandato di analogo contenuto è stato conferito dal Consiglio dei ministri, con delibera del 12 marzo 2015, al nuovo Commissario ad acta e a un sub Commissario unico per l'attuazione del vigente Piano di rientro, incaricati di alcuni interventi.

Questi assumono rilievo, per le presenti questioni di legittimità costituzionale, la razionalizzazione e il contenimento della spesa per il personale e per l'acquisto di beni e servizi, e il riassetto della rete di assistenza territoriale (come risulta dai punti 4, 5 e 6 della delibera del Consiglio dei ministri da ultimo citata).

4.2.– L'impugnato art. 2 della legge reg. Calabria n. 11 del 2015 prevede, a partire dall'esercizio finanziario 2015, misure di contenimento della spesa per il personale e per l'acquisto di beni e di servizi per gli enti sub-regionali, individuando i soggetti destinatari di tali misure ne «gli Enti Strumentali, gli Istituti, le Agenzie, le Aziende, le Fondazioni, gli altri enti dipendenti, ausiliari o vigilati dalla Regione, anche con personalità giuridica di diritto privato, la Commissione regionale per l'emersione del lavoro irregolare».

Sebbene tra i soggetti destinatari di tali misure di contenimento delle spese non risultino esplicitamente menzionate le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale, la formulazione della disposizione è di tale ampiezza da includerli, a prescindere dalla loro qualificazione giuridica.

Una disposizione siffatta interferisce inevitabilmente con i compiti attribuiti al Commissario ad acta, volti alla «razionalizzazione», oltre che al «contenimento», della spesa per il personale e per l'acquisto di beni e servizi in ambito sanitario.

Né vale a escludere l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata la considerazione che essa si muove nella direzione della riduzione della spesa, in armonia con gli obiettivi perseguiti dal Commissario ad acta.

A prescindere dal fatto che questa Corte ha ritenuto la sussistenza dell'illegittimità della legge regionale anche quando l'interferenza con i poteri del Commissario è meramente potenziale (sentenze n. 227 del 2015 e n. 110 del 2014), nel caso in esame l'azione richiesta al Commissario consiste non in un semplice contenimento quantitativo della spesa sanitaria, ma in una più complessa opera di razionalizzazione della stessa: un'opera che può implicare tagli, ma anche redistribuzioni delle risorse disponibili, secondo un disegno complessivo e organico.

In tale articolato intervento il Commissario ad acta potrebbe essere ostacolato da una riduzione delle spese disposta dalla legge impugnata in modo del tutto disarmonico rispetto alle scelte commissariali.

Il fatto poi che la disposizione demandi alle linee di indirizzo dettate dalla Giunta regionale il compito di determinare l'esatta entità delle riduzioni di spesa riguardanti ciascun ente, incluse dunque anche le aziende sanitarie, rende manifesta una situazione di interferenza con le funzioni commissariali, potenzialmente idonea a ostacolare l'obiettivo di risanamento del servizio sanitario regionale secondo un unitario disegno razionale (ex plurimis, sentenze n. 110 del 2014, n. 228 del 2013, n. 78 del 2011, n. 2 del 2010, n. 193 del 2007).

4.3.– Analoghi argomenti conducono alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Calabria n. 11 del 2015.

La disposizione censurata stabilisce che, nelle more dell'accertamento del debito, un determinato stanziamento nello stato di previsione di spesa del bilancio regionale (capitolo U6201021301, UPB 6.2.01.02) opera quale «limite inderogabile all'assunzione di obbligazioni giuridiche ed economiche verso terzi», dal quale consegue il blocco delle procedure di accreditamento delle nuove strutture socio-sanitarie che, per le relative prestazioni, determinino spese eccedenti la citata disponibilità del bilancio.

Come detto, tra le funzioni attribuite al Commissario ad acta rientra, in virtù del punto 4) della delibera del Consiglio dei ministri adottata il 12 marzo 2015, il «riassetto della rete di assistenza territoriale».

Una disposizione, come quella qui censurata, che stabilisce un limite massimo all'assunzione di obbligazioni verso terzi e il blocco delle procedure di accreditamento di nuove strutture socio-sanitarie eccedenti tale limite è certamente riconducibile al riportato ambito di intervento del Commissario ad acta.

L'individuazione di un limite massimo ha sempre natura ambivalente: dispone ad un tempo il divieto di oltrepassare una data soglia, ma altresì l'implicita autorizzazione a lambirla.

Sicché appare evidente che la disposizione censurata, lungi dal determinare il blocco assoluto delle procedure di accreditamento, consente di seguitare ad ampliare il novero dei soggetti accreditati fintanto che le relative spese non eccedano la disponibilità del bilancio, come quantificata nella citata unità previsionale.

Di qui l'interferenza con il mandato del Commissario ad acta e la conseguente illegittimità costituzionale della disposizione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 5, comma 4, della legge della Regione Calabria 27 aprile 2015, n. 11, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2016.

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

Depositata in Cancelleria il 15 dicembre 2016.

Sentenza: 18 ottobre 2016, n. 267

Materia: Tutela dell'ambiente

Parametri invocati: artt. 41, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale amministrativo Puglia

Oggetto: artt. 2, comma 1, lett. h) numero 3) e 10 della legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera h), numero 3), della legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale), nella parte in cui prevede che «La pronuncia di esclusione dalla procedura di VIA ha efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale senza che sia stato dato inizio ai lavori le procedure di cui al presente articolo devono essere rinnovate»;

2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Puglia n. 17 del 2007, sollevata, in riferimento agli artt. 41, 97 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, con il provvedimento indicato in epigrafe.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

L'art. 2, comma 1, lettera h), numero 3), della legge reg. Puglia n. 17 del 2007 dispone, nel periodo finale, che la pronuncia di esclusione dalla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) ha efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale senza che sia stato dato inizio ai lavori le procedure di cui al citato articolo devono essere rinnovate.

Il successivo art. 10 della medesima legge regionale dispone, al comma 5, che le istanze di verifica di assoggettabilità a procedura di VIA presentate alla Regione alla data di entrata in vigore della legge, nonché le relative istanze di integrazione e variazione progettuale, anche se successive a tale data, siano esaminate e definite dalla Regione.

Ad avviso del giudice rimettente, le norme impugnate contrasterebbero con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in quanto questa Corte, nel delineare i confini della materia «tutela dell'ambiente», avrebbe ribadito che la competenza legislativa in detto ambito, pur presentandosi sovente connessa ed intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti, spetta esclusivamente dello Stato. Un «bene della vita» materiale e complesso quale l'ambiente sarebbe così sottoposto ad una disciplina organica ed uniforme su tutto il territorio nazionale in quanto riservata al legislatore statale, che ne garantirebbe un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore.

A parere del TAR, l'art. 2, comma 1, lettera h), numero 3), della legge reg. Puglia n. 17 del 2007, oltre ad invadere indebitamente la competenza esclusiva statale in materia di ambiente, nella parte in cui stabilisce che «La pronuncia di esclusione dalla procedura di VIA ha efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale senza che sia stato dato inizio ai lavori le procedure di cui al presente articolo devono essere rinnovate», sarebbe in diretto contrasto con l'art. 20,

comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) – secondo cui «Se il progetto non ha impatti negativi e significativi sull’ambiente, l’autorità competente dispone l’esclusione dalla procedura di valutazione ambientale e, se del caso, impartisce le necessarie prescrizioni» – e con l’art. 26, comma 6, del medesimo decreto, secondo cui «I progetti sottoposti alla fase di valutazione devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione dell’impatto ambientale. Tenuto conto delle caratteristiche del progetto il provvedimento può stabilire un periodo più lungo.

Trascorso detto periodo, salvo proroga concessa, su istanza del proponente, dall’autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di valutazione dell’impatto ambientale deve essere reiterata. I termini di cui al presente comma si applicano ai procedimenti avviati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4».

Anche quest’ultima disposizione subirebbe, infatti, un’interferenza irragionevole dall’introduzione di un termine non coordinato e di difficile compatibilità con ulteriore profilo di violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Ciò senza considerare che la limitazione introdotta dalla norma impugnata andrebbe ad incidere su una procedura di valutazione di impatto ambientale avviata prima dell’entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale).

Secondo il giudice a quo le norme impugnate sarebbero altresì in contrasto con l’art. 41 Cost., in quanto limiterebbero in maniera del tutto irragionevole la libertà di iniziativa economica degli imprenditori interessati ad ottenere i permessi per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Il privato si troverebbe a dover rispettare il ristretto termine temporale posto dalla disposizione regionale citata per la messa in opera di un intervento che richiede un cospicuo investimento economico, in ordine alla cui realizzazione la normativa statale gli attribuirebbe un termine più appropriato e ragionevole in quanto parametrato alla conclusione dell’iniziativa. La norma regionale risulterebbe un mero appesantimento nell’ambito di una procedura autorizzatoria notevolmente complessa.

Le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lettera h), numero 3), della legge reg. Puglia n. 17 del 2007, in riferimento agli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., sono ritenute fondate.

La Corte ricorda come, nel caso di specie, l’attività di sfruttamento dell’energia eolica costituisce iniziativa economica comportante la destinazione di capitali privati ad un processo produttivo, il quale implica la creazione di risorse materiali di interesse pubblico strategico.

Il fatto che lo scopo del privato sia diretto a fini lucrativi è aspetto che non può inficiare la rilevanza del citato profilo strategico.

Pertanto, deve essere considerata costituzionalmente illegittima l’imposizione di condizionamenti e vincoli, anche di carattere temporale, non collegati funzionalmente alla cura di interessi ambientali. Infatti, l’assenza di un nesso teleologico con la salvaguardia di detti interessi finisce per costituire una grave interferenza con l’iniziativa dell’imprenditore (in tal senso sentenze n. 20 del 1980 e n. 78 del 1958).

Sotto tale profilo, dunque, la norma regionale impugnata risulta in contrasto sia con l’art. 41 Cost. – in quanto, con l’apposizione di termini e scadenze, frappone un ostacolo alla libera iniziativa privata come “funzionalizzata” alla cura di interessi ambientali dalla specifica normativa statale – sia con l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto invasiva della competenza statale in materia ambientale.

Secondo la Corte non può essere richiamata nella fattispecie in esame la propria giurisprudenza secondo cui le Regioni hanno facoltà di adottare livelli di tutela ambientale più elevati rispetto a quelli previsti dalla legislazione statale (ex plurimis, sentenza n. 67 del 2010).

Fermo restando che la disciplina statale relativa alla tutela dell’ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 67 del 2010) e che «le Regioni stesse, purché restino nell’ambito

dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati (sentenze n. 104 del 2008, n. 12, n. 30 e n. 61 del 2009), così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente» (sentenza n. 225 del 2009), nel caso in esame risulta impossibile ipotizzare un miglioramento della tutela statale ad opera della norma regionale impugnata per l'obiettivo assenza di una scala di valori idonea a consentire una comparazione, in termini qualitativi e quantitativi, tra la protezione ambientale assicurata dallo Stato e quella aggiunta dalla Regione.

È utile osservare come per lo sfruttamento dell'energia eolica la legge statale disciplini una sorta di "procedimento dei procedimenti", determinando la forma, il tipo degli atti e la tempistica amministrativa che regolano l'autorizzazione e lo svolgimento dell'attività imprenditoriale coinvolta nella realizzazione delle finalità ambientali di settore.

Quest'ultima rimane pur sempre attività economica, la cui rilevanza sociale ed ambientale non è compatibile con ulteriori vincoli imposti dal legislatore regionale al di fuori della competenza legislativa costituzionalmente assegnata. In tale prospettiva la norma regionale impugnata non costituisce livello di tutela ambientale superiore a quello fissato dallo Stato, bensì addizione normativa priva di coordinamento con le finalità in concreto perseguite dal legislatore statale.

In definitiva – in un sistema articolato su una ponderazione tra una tutela tendenzialmente statica come quella del paesaggio ed una dinamica consistente nella produzione energetica da parte di impianti eolici (i quali devono inserirsi nel modo meno invasivo in ambito paesaggistico) – il legislatore regionale ha inserito una norma non coordinata, sotto il profilo logico e temporale, con l'esigenza di concentrare tempi e definitività degli accertamenti confluenti nell'autorizzazione finale.

Il risultato di tale operazione non conforme al dettato costituzionale è quello di penalizzare, attraverso non ordinati "schermi burocratici", quali il termine di efficacia dell'esclusione dalla procedura di VIA, le strategie industriali di settore, che non possono prescindere dal fattore tempo e dal grado di certezza degli esiti delle procedure amministrative.

Ambiente - Termine triennale di efficacia del provvedimento di esclusione dalla procedura di VIA. - Legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale), artt. 2, comma 1, lett. h), n. 3, e 10. - (T-160267) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.51 del 21-12-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 10 della legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, nel procedimento vertente tra Energia Rinnovabile Italia Surl, la Regione Puglia e altri, con ordinanza del 20 novembre 2014, iscritta al n. 41 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato Tiziana Teresa Colelli per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il provvedimento indicato in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 (recte: art. 2, comma 1, lettera h, numero 3) e 10 della legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale), in riferimento agli artt. 41, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

L'art. 2, comma 1, lettera h), numero 3), della legge reg. Puglia n. 17 del 2007 dispone, nel periodo finale, che la pronuncia di esclusione dalla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) ha efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale senza che sia stato dato inizio ai lavori le procedure di cui al citato articolo devono essere rinnovate.

Il successivo art. 10 della medesima legge regionale dispone, al comma 5, che le istanze di verifica di assoggettabilità a procedura di VIA presentate alla Regione alla data di entrata in vigore della legge, nonché le relative istanze di integrazione e variazione progettuale, anche se successive a tale data, siano esaminate e definite dalla Regione.

Ad avviso del rimettente, le norme impugnate contrasterebbero con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in quanto questa Corte, nel delineare i confini della materia «tutela dell'ambiente», avrebbe ribadito che la competenza legislativa in detto ambito, pur presentandosi sovente connessa ed intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti, spetta esclusivamente dello Stato.

Un «bene della vita» materiale e complesso quale l'ambiente sarebbe così sottoposto ad una disciplina organica ed uniforme su tutto il territorio nazionale in quanto riservata al legislatore statale, che ne garantirebbe un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore.

A parere del TAR rimettente, l'art. 2, comma 1, lettera h), numero 3), della legge reg. Puglia n. 17 del 2007, oltre ad invadere indebitamente la competenza esclusiva statale in materia di ambiente, nella parte in cui stabilisce che «La pronuncia di esclusione dalla procedura di VIA ha efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale senza che sia stato dato inizio ai lavori le procedure di cui al presente articolo devono essere rinnovate», sarebbe in diretto contrasto con l'art. 20, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambiente secondo cui «Se il progetto non ha impatti negativi e significativi sull'ambiente, l'autorità competente dispone l'esclusione dalla procedura di valutazione ambientale e, se del caso, impartisce le necessarie prescrizioni» – e con l'art. 26, comma 6, del medesimo decreto, secondo cui «I progetti sottoposti alla fase di valutazione devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale.

Tenuto conto delle caratteristiche del progetto il provvedimento può stabilire un periodo più lungo.

Trascorso detto periodo, salvo proroga concessa, su istanza del proponente, dall'autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale deve essere reiterata. I termini di cui al presente comma si applicano ai procedimenti avviati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4».

Anche quest'ultima disposizione subirebbe, infatti, un'interferenza irragionevole dall'introduzione di un termine non coordinato e di difficile compatibilità con ulteriore profilo di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Ciò senza considerare che la limitazione introdotta dalla norma impugnata andrebbe ad incidere su una procedura di valutazione di impatto ambientale avviata prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale).

Secondo il giudice a quo le norme impugnate sarebbero altresì in contrasto con l'art. 41 Cost., in quanto limiterebbero in maniera del tutto irragionevole la libertà di iniziativa economica degli imprenditori interessati ad ottenere i permessi per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Il privato si troverebbe a dover rispettare il ristretto termine temporale posto dalla disposizione regionale citata per la messa in opera di un intervento che richiede un cospicuo investimento economico, in ordine alla cui realizzazione la normativa statale gli attribuirebbe un termine più appropriato e ragionevole in quanto parametrato alla conclusione dell'iniziativa. La norma regionale risulterebbe un mero appesantimento nell'ambito di una procedura autorizzatoria notevolmente complessa.

In un sistema informato al principio della libertà dell'iniziativa economica, i limiti consentiti dovrebbero essere funzionali alla tutela dell'utilità sociale e della libertà, sicurezza e dignità umana; in altri termini, i condizionamenti all'iniziativa economica dovrebbero essere articolati in modo da permettere il raggiungimento di finalità sociali e di benessere collettivo.

Nel caso specifico, invece, la citata limitazione temporale non troverebbe ragionevole fondamento sotto il profilo della tutela di altri valori o diritti costituzionalmente protetti.

2.– Ai fini dell'ammissibilità delle questioni sollevate non è rilevante che il termine triennale fissato per l'efficacia dei provvedimenti di esclusione dalla procedura di VIA non fosse previsto all'epoca in cui era in vigore l'art. 10, comma 5, della legge reg. Puglia n. 17 del 2007 nel testo originario, secondo cui «Le istanze di verifica di assoggettabilità a procedura di VIA presentate alla Regione alla data di entrata in vigore della presente legge sono esaminate e definite dalla Regione in applicazione della disciplina in vigore al momento della presentazione».

Detto termine, introdotto nella legislazione regionale dall'art. 2, comma 1, lettera h), numero 3), della legge reg. Puglia n. 17 del 2007 era comunque in vigore al momento della presentazione della istanza di proroga del provvedimento di esclusione.

In quanto vigente, avrebbe dovuto essere applicato dal giudice a quo, il quale tuttavia – dubitando della sua legittimità – ha rimesso la relativa questione a questa Corte.

3.– La questione sollevata in riferimento all'art. 97 Cost. è inammissibile, atteso che il rimettente si è limitato ad indicare il parametro costituzionale senza minimamente enunciare le ragioni del preteso contrasto tra la normativa censurata ed il parametro invocato.

Deve essere altresì ritenuta inammissibile la censura rivolta all'art. 10 della legge regionale in esame, in quanto la disposizione viene menzionata nel dispositivo dell'ordinanza senza che nel corpo motivazionale della stessa sia articolata alcuna argomentazione in ordine alla sua rilevanza ai fini della decisione che il giudice rimettente è chiamato ad assumere.

4.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera h), numero 3), della legge reg. Puglia n. 17 del 2007, in riferimento agli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., sono fondate.

Esse possono essere scrutinate contestualmente, dal momento che si pongono tra loro in un rapporto di vera e propria compenetrazione.

Detta compenetrazione discende da un preciso nesso funzionale tra le esigenze di tutela ambientale che riguardano il reperimento di fonti energetiche alternative ed il coinvolgimento dell'iniziativa privata per la realizzazione di tale interesse di natura strategica (emblematica in tal senso è la previsione normativa contenuta nell'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, recante «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità», secondo cui la conformità delle istanze private ai presupposti di legge ed il corredo delle autorizzazioni necessarie implicano – ai fini della realizzazione del sistema alternativo di approvvigionamento energetico – la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza per i progetti attuativi degli interventi). La disposizione legislativa che determina tale coinvolgimento è, infatti, il risultato di una scelta di

politica programmatica nella quale l'obiettivo di interesse generale, la realizzazione di impianti energetici alternativi, anziché essere affidato esclusivamente alla mano pubblica, viene ritenuto perseguibile attraverso l'iniziativa economica privata, quando non ostino altri interessi di carattere generale.

È utile ricordare come, nel caso di specie, l'attività di sfruttamento dell'energia eolica costituisce iniziativa economica comportante la destinazione di capitali privati ad un processo produttivo, il quale implica la creazione di risorse materiali di interesse pubblico strategico.

Il fatto che lo scopo del privato sia diretto a fini lucrativi è aspetto che non può inficiare la rilevanza del citato profilo strategico.

Pertanto, deve essere considerata costituzionalmente illegittima l'imposizione di condizionamenti e vincoli, anche di carattere temporale, non collegati funzionalmente alla cura di interessi ambientali.

Infatti, l'assenza di un nesso teleologico con la salvaguardia di detti interessi finisce per costituire una grave interferenza con l'iniziativa dell'imprenditore (in tal senso sentenze n. 20 del 1980 e n. 78 del 1958).

4.1.– Peraltro, la disciplina dello sfruttamento dell'energia eolica è caratterizzata da una valutazione frammentata e parcellizzata dei vari interessi pubblici, la quale si manifesta nell'espletamento di procedimenti minori, la cui definizione è tuttavia necessaria per ottenere l'autorizzazione unica finale.

Questa soluzione adottata dal legislatore statale, se da un lato è giustificata dalla complessità e dalla dialettica degli interessi in gioco nel pur unitario scenario della tutela ambientale, dall'altro determina obiettivamente effetti dilatori sull'iniziativa di sfruttamento dell'energia eolica, favorendo indirettamente tipologie di impianti connotati da minori barriere amministrative.

Tutto ciò pesa inevitabilmente sugli indirizzi imprenditoriali in ordine alla scelta delle singole fonti di energia rinnovabile, determinando una tendenziale preferenza per iniziative alla cui realizzazione si frappongono in misura minore ostacoli burocratici.

Tale fenomeno di obiettiva penalizzazione normativa (sotto il profilo dei maggiori ma doverosi adempimenti istruttori) di questa fonte energetica, connotata da criticità soprattutto estetiche ma anche da aspetti evolutivi in termini di efficienza produttiva e di vantaggi per l'ambiente, non può essere accentuato da ulteriori incombenze amministrative che non siano giustificate dall'esigenza di coordinare e rendere compatibili e congruenti i subprocedimenti propedeutici al provvedimento finale di autorizzazione unica.

Sotto tale profilo, dunque, la norma regionale impugnata risulta in contrasto sia con l'art. 41 Cost. – in quanto, con l'apposizione di termini e scadenze, frappone un ostacolo alla libera iniziativa privata come "funzionalizzata" alla cura di interessi ambientali dalla specifica normativa statale – sia con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto invasiva della competenza statale in materia ambientale.

4.2.– Non può essere richiamata nella fattispecie in esame la giurisprudenza di questa Corte secondo cui le Regioni hanno facoltà di adottare livelli di tutela ambientale più elevati rispetto a quelli previsti dalla legislazione statale (ex plurimis, sentenza n. 67 del 2010).

Fermo restando che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 67 del 2010) e che «le Regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati (sentenze n. 104 del 2008, n. 12, n. 30 e n. 61 del 2009), così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente» (sentenza n. 225 del 2009), nel caso in esame risulta impossibile ipotizzare un miglioramento della tutela statale ad opera della norma regionale impugnata per l'obiettiva assenza di una scala di valori idonea a consentire una comparazione, in termini qualitativi e quantitativi, tra la protezione ambientale assicurata dallo Stato e quella agguantata dalla Regione.

È utile osservare come per lo sfruttamento dell'energia eolica la legge statale disciplini una sorta di "procedimento dei procedimenti", determinando la forma, il tipo degli atti e la tempistica amministrativa che regolano l'autorizzazione e lo svolgimento dell'attività imprenditoriale coinvolta nella realizzazione delle finalità ambientali di settore.

Quest'ultima rimane pur sempre attività economica, la cui rilevanza sociale ed ambientale non è compatibile con ulteriori vincoli imposti dal legislatore regionale al di fuori della competenza legislativa costituzionalmente assegnata.

In tale prospettiva la norma regionale impugnata non costituisce livello di tutela ambientale superiore a quello fissato dallo Stato, bensì addizione normativa priva di coordinamento con le finalità in concreto perseguite dal legislatore statale.

La dimensione dei valori e degli interessi che lo Stato ha assunto come primari nel disciplinare lo sfruttamento dell'energia eolica (tra i quali spiccano appunto la tutela dell'ambiente, del paesaggio e della salute ed il coinvolgimento dell'iniziativa economica privata) comporta infatti un elevato grado di complessità nella regolazione dei rapporti giuridici chiamati in causa dai procedimenti a carattere autorizzatorio.

Tale complessità della scala di interessi impedisce di verificare i pretesi miglioramenti apportati dalla norma impugnata. Ciò anche in considerazione del fatto che, nel caso dell'energia eolica, la tutela degli interessi ambientali non è una tutela meramente statica, ma si concreta in una serie di attività che devono essere compatibili con gli altri profili di garanzia interni alla stessa materia ambientale (tra cui, appunto, la tutela del paesaggio).

In altre parole, nella tutela ambientale sono oggetto di dialettica e di bilanciamento legislativo vari interessi, per lo più interni alla materia.

Detto carattere si riflette specularmente sulla forma di tutela parcellizzata introdotta dal legislatore statale per consentire in sede amministrativa un bilanciamento dei vari interessi coinvolti nello sfruttamento dell'energia eolica: ciò avviene attraverso l'incrocio di diverse tipologie di verifica, il cui coordinamento e la cui acquisizione sincronica, essendo necessari per l'autorizzazione unica finale, non tollerano ulteriori differenziazioni su base regionale.

Non è indifferente, nella scelta legislativa dello Stato di concentrare l'autorizzazione in un'unica disciplina procedimentale, il fatto che la dialettica degli interessi concretamente in gioco deve essere oggetto di bilanciamento, non solo in sede normativa, ma anche in quella amministrativa.

È, infatti, necessario che i valori costituzionali in tensione siano ponderati nella misura strettamente necessaria ad evitare il completo sacrificio di uno di essi nell'ottica di un tendenziale principio di integrazione.

Operazione quest'ultima che è stata realizzata dal legislatore statale attraverso una rete di subprocedimenti, dal cui esito positivo dipende appunto l'autorizzazione unica.

Ulteriormente esemplificando, emerge come – a livello di legislazione statale – il bilanciamento sia intervenuto, attraverso distinti subprocedimenti, tra l'intrinseca utilità degli impianti eolici, che producono energia senza inquinare l'ambiente, ed il principio di precauzione attuato mediante la separata verifica che detti impianti non danneggino il paesaggio, in particolare sotto il profilo dell'impatto visivo.

In definitiva – in un sistema articolato su una ponderazione tra una tutela tendenzialmente statica come quella del paesaggio ed una dinamica consistente nella produzione energetica da parte di impianti eolici (i quali devono inserirsi nel modo meno invasivo in ambito paesaggistico) – il legislatore regionale ha inserito una norma non coordinata, sotto il profilo logico e temporale, con l'esigenza di concentrare tempi e definitività degli accertamenti confluenti nell'autorizzazione finale.

Il risultato di tale operazione non conforme al dettato costituzionale è quello di penalizzare, attraverso non ordinati "schermi burocratici", quali il termine di efficacia dell'esclusione dalla procedura di VIA, le strategie industriali di settore, che non possono prescindere dal fattore tempo e dal grado di certezza degli esiti delle procedure amministrative.

5.– In conclusione, mentre la scelta legislativa dello Stato (di concentrare in una autorizzazione finale la tempistica e gli esiti delle procedure autorizzatorie in un settore di particolare complessità) supera il test di ragionevolezza in ordine alla congruità tra mezzi e fini – poiché risulta contemporaneamente idonea a sorreggere scelte strategiche in campo economico-ambientale ed a garantire le situazioni soggettive degli imprenditori di settore, sottraendole alla mutevole facoltà dell'amministrazione di parcellizzare e rendere incostanti le proprie determinazioni – la norma regionale impugnata – prevedendo che «La pronuncia di esclusione dalla procedura di VIA ha efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale senza che sia stato dato inizio ai lavori le procedure di cui al presente articolo devono essere rinnovate» ed istituendo così nuovi e non coordinati vincoli alla disciplina dello sfruttamento, nella fattispecie, dell'energia eolica – deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione sia della competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sia dell'art. 41 Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera h), numero 3), della legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale), nella parte in cui prevede che «La pronuncia di esclusione dalla procedura di VIA ha efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale senza che sia stato dato inizio ai lavori le procedure di cui al presente articolo devono essere rinnovate»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Puglia n. 17 del 2007, sollevata, in riferimento agli artt. 41, 97 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, con il provvedimento indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 dicembre 2016.

Sentenza: 22 novembre 2016, n. 269

Materia: nomine e personale – spoils system

Parametri invocati: articoli 3, 97 e 98 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: TAR Calabria

Oggetto: articolo 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria)

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), nella parte in cui si applica al presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Con la sentenza in oggetto la Corte costituzionale si esprime su questione proposta in via incidentale dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria che ha sollevato questioni di legittimità costituzionale in relazione all'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), per violazione degli articoli 3, 97 e 98 della Costituzione.

La disposizione censurata riguarda le nomine degli organi di vertice e dei componenti o dei rappresentanti della Regione nei consigli di amministrazione o negli organi equiparati di un'ampia serie di enti – pubblici o privati, controllati o partecipati dalla Regione – conferite, rinnovate, anche di intesa o di concerto con altre autorità o previa selezione, dagli organi di indirizzo politico regionale.

Essa prevede che se tali nomine sono effettuate nei nove mesi antecedenti la data delle elezioni per il rinnovo degli organi di indirizzo politico della Regione, ed anche successivamente a tale data, fino all'insediamento di questi ultimi, i titolari decadono alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale ed i conseguenti rapporti di natura patrimoniale sono risolti di diritto.

Il giudice a quo evidenzia che il ricorrente, all'esito di una selezione pubblica, per soli titoli, era stato nominato presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa, per tre esercizi, e che, prima della naturale scadenza dell'incarico e a seguito del rinnovo degli organi politici della Regione Calabria – in attuazione della norma censurata, che prevede una sorta di spoils system regionale – gli è stato comunicato l'avvio del procedimento relativo alla presa d'atto della decadenza dall'incarico.

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata nell'ambito del giudizio che il ricorrente ha promosso per l'annullamento del provvedimento che, in attuazione della norma censurata, ha determinato la decadenza dall'incarico di presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa prima della sua naturale scadenza.

La Corte ritiene fondata la questione osservando che più volte (sentenze n. 228 del 2011, n. 224 del 2010, n. 390 e n. 351 del 2008, n. 104 e 103 del 2007), e in un caso anche con espresso riferimento alla stessa disposizione regionale in esame (sentenza n. 34 del 2010), ha affermato l'incompatibilità con l'art. 97 Cost. di disposizioni di legge che prevedano meccanismi di decadenza automatica dalla carica, dovuti a cause estranee alle vicende del rapporto instaurato con il titolare e non correlati a valutazioni concernenti i risultati conseguiti da quest'ultimo, quando tali

meccanismi siano riferiti non al personale addetto ad uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo (sentenza n. 304 del 2010), oppure a figure apicali, per le quali risulti decisiva la personale adesione agli orientamenti politici dell'organo nominante, ma ai titolari di incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni amministrative di attuazione dell'indirizzo politico, anche quando tali incarichi siano conferiti a soggetti esterni (sentenze n. 246 del 2011, n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008).

Nella fattispecie il presidente di Fincalabra spa è figura tecnico-professionale che sebbene nominata fiduciariamente non è titolare di funzioni di collaborazione all'elaborazione di indirizzi politici, ma di funzioni gestionali e di esecuzione, ed è responsabile del perseguimento di obiettivi definiti in appositi atti di pianificazione ed indirizzo, deliberati dagli organi di governo della Regione.

Tale figura non rientra tra quelle alle quali, senza violare i principi di cui all'art. 97 Cost., possano applicarsi meccanismi di decadenza automatica a seguito dell'avvicinarsi degli organi di indirizzo politico regionale.

Alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza la Corte dichiara l'illegittimità dell'articolo 1, comma 1, della legge regionale della Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria) nella parte in cui si applica al presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa.

Impiego pubblico - Decadenza automatica degli organi di vertice delle società controllate o partecipate alla data di proclamazione del Presidente della Giunta (spoils system). - Legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), art. 1, comma 1. - (T-160269) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.51 del 21-12-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione seconda, con ordinanza del 21 maggio 2015, iscritta al n. 207 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione di L.M., in proprio e nella qualità di legale rappresentante di Fincalabra spa, e della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Giuseppe Naimo per la Regione Calabria e Giancarlo Pompilio per L.M. in proprio e nella qualità di legale rappresentante di Fincalabra spa.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione seconda, solleva, in riferimento agli artt. 3, 97 e 98 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1,

della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria).

La disposizione censurata riguarda le nomine degli organi di vertice e dei componenti o dei rappresentanti della Regione nei consigli di amministrazione o negli organi equiparati di un'ampia serie di enti – pubblici o privati, controllati o partecipati dalla Regione – conferite, rinnovate «o comunque rese operative», anche di intesa o di concerto con altre autorità o previa selezione, dagli organi di indirizzo politico regionale.

Essa prevede che se tali nomine sono effettuate nei nove mesi antecedenti la data delle elezioni per il rinnovo degli organi di indirizzo politico della Regione, ed anche successivamente a tale data, fino all'insediamento di questi ultimi, i titolari decadono alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale ed i conseguenti rapporti di natura patrimoniale sono risolti di diritto.

1.1.– Il giudice a quo evidenzia che il ricorrente, all'esito di una selezione pubblica, per soli titoli, era stato nominato presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa, per tre esercizi, e che, prima della naturale scadenza dell'incarico e a seguito del rinnovo degli organi politici della Regione Calabria – in attuazione della norma censurata, che prevede una sorta di spoils system regionale – gli è stato comunicato l'avvio del procedimento relativo alla presa d'atto della decadenza dall'incarico.

Le questioni di legittimità costituzionale sono dunque sollevate nell'ambito del giudizio che il ricorrente ha promosso per l'annullamento di tale provvedimento, nonché della successiva deliberazione con la quale è stata avviata la selezione pubblica volta alla «ricostituzione delle nomine» delle cariche decadute, di competenza della Presidenza della Regione Calabria, limitatamente alla nomina del presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa, con conseguente accertamento del diritto del ricorrente «alla permanenza, anche quale conferma», nella carica fino a quel momento rivestita.

1.2.– Il tribunale amministrativo regionale rimettente motiva diffusamente sulla sussistenza della propria giurisdizione e, in particolare, sostiene che la deliberazione di avvio della selezione pubblica volta alla sostituzione degli organi decaduti, di nomina presidenziale, rientrerebbe nel campo di applicazione dell'art. 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), trattandosi di provvedimento di rilievo macro-organizzativo, assunto nell'esercizio di un potere connesso all'applicazione della norma censurata.

1.3.– In punto di rilevanza, il rimettente osserva che, qualora venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, l'incarico del ricorrente dovrebbe ritenersi ancora in essere, con tutte le conseguenze da ciò derivanti.

1.4.– Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice a quo ricostruisce, ritenendola riferibile anche alla fattispecie in esame, la giurisprudenza costituzionale in materia di spoils system, e ricorda come un tale sistema risulti compatibile con i principi costituzionali solo se applicato a dirigenti caratterizzati dai requisiti della “apicalità” dell'incarico e della “fiduciarità” della scelta del soggetto da nominare.

In assenza di tali requisiti, ricorda il rimettente, il meccanismo si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost.

Sarebbero infatti pregiudicate la continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, oltre ad essere sottratte al titolare dell'incarico, dichiarato decaduto, le garanzie del giusto procedimento (in particolare la possibilità di conoscere la motivazione del provvedimento di decadenza), poiché la rimozione del dirigente risulterebbe svincolata dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti.

Sotto altro aspetto, venendo in rilievo una figura dirigenziale tenuta, in tesi, a perseguire risultati ed obiettivi in veste neutrale, nell'espletamento di compiti di natura tecnico-gestionale, a questa non potrebbe essere richiesta «la condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica o la fedeltà personale nei suoi confronti».

Ne conseguirebbe che la disposizione censurata, in quanto applicabile al presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa, violerebbe anche l'art. 98 Cost., nella parte in cui richiede che i pubblici impiegati siano al servizio esclusivo della Nazione, poiché il principio di neutralità mira, da questo punto di vista, a garantire l'amministrazione pubblica ed i suoi dipendenti da influenze politiche o di parte.

La disposizione censurata lederebbe, infine, il principio del legittimo affidamento nella certezza dei rapporti giuridici, desunto dagli artt. 3 e 97 Cost., in particolare arrecando un vulnus all'aspettativa di mantenimento dell'incarico legittimamente ottenuto fino alla scadenza del termine prestabilito, in assenza di violazione dei doveri d'ufficio ovvero di inadempienze agli obblighi contrattualmente assunti o di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati.

2.– In via preliminare, deve essere rigettata l'eccezione d'inammissibilità delle questioni, prospettata dalla Regione Calabria sul presupposto del «macroscopico» difetto di giurisdizione del giudice amministrativo rimettente, il quale non avrebbe motivato sul punto in modo plausibile.

Tale difetto emergerebbe *ictu oculi*, indipendentemente dall'esito del regolamento di giurisdizione pure instaurato dalla Regione.

Per costante giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 154 del 2015, n. 116 del 2013, n. 279 del 2012, n. 41 del 2011, n. 81 del 2010, n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008), la sussistenza della giurisdizione è un presupposto concernente la legittima instaurazione del giudizio a quo, la cui valutazione è riservata al giudice rimettente.

Per questa ragione, il difetto di giurisdizione può essere rilevato solo nei casi in cui appaia manifesto, così che nessun dubbio possa nutrirsi sul punto, dovendo invece la relativa indagine arrestarsi, qualora il rimettente abbia espressamente motivato in maniera non implausibile sulla sussistenza della propria potestas iudicandi.

Ebbene, non può ritenersi «macroscopico» l'asserito difetto di giurisdizione, poiché non risulta certa e palese l'assenza di qualsiasi potere dell'amministrazione regionale, in una fattispecie nella quale è dichiarata la decadenza *ex lege* del titolare di un ufficio, è implicitamente negata la sua conferma nell'incarico e, conseguentemente, è avviato il procedimento per la nomina di un diverso titolare (analogamente, sentenza n. 34 del 2010).

La verifica operata da questa Corte – compiuta su di un piano di esclusiva ed astratta non implausibilità della motivazione addotta dal rimettente – è meramente strumentale al riscontro della rilevanza della questione di costituzionalità, sicché, esaurendosi la sua funzione all'interno del relativo giudizio, non è certamente idonea a determinare alcuna preclusione in ordine all'eventuale successivo spiegarsi della cognizione piena sul punto da parte del giudice istituzionalmente preposto alla definizione delle questioni di giurisdizione (così, ancora, sentenza n. 241 del 2008).

3.– Nel merito, le censure mosse all'art. 1, comma 1, della legge reg. Calabria n. 12 del 2005 sono fondate, per violazione dell'art. 97 Cost.

3.1. – Più volte (sentenze n. 228 del 2011, n. 224 del 2010, n. 390 e n. 351 del 2008, n. 104 e 103 del 2007), e in un caso anche con espresso riferimento alla stessa disposizione regionale oggi in esame (sentenza n. 34 del 2010), questa Corte ha affermato l'incompatibilità con l'art. 97 Cost. di disposizioni di legge che prevedano meccanismi di decadenza automatica dalla carica, dovuti a cause estranee alle vicende del rapporto instaurato con il titolare e non correlati a valutazioni concernenti i risultati conseguiti da quest'ultimo, quando tali meccanismi siano riferiti non al personale addetto ad uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo (sentenza n. 304 del 2010), oppure a figure apicali, per le quali risulti decisiva la personale adesione agli orientamenti politici dell'organo nominante, ma ai titolari di incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di

funzioni amministrative di attuazione dell'indirizzo politico, anche quando tali incarichi siano conferiti a soggetti esterni (sentenze n. 246 del 2011, n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008).

In applicazione di tali principi, è stata così affermata, in particolare, l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali che prevedevano la decadenza automatica dei direttori generali delle aziende sanitarie locali (sentenze n. 27 del 2014, n. 152 del 2013, n. 228 del 2011, n. 104 del 2007), o anche di altri enti regionali (sentenze n. 20 del 2016 e, ancora, n. 34 del 2010), sul presupposto che essi costituiscono figure tecnico-professionali incaricate non già del compito di collaborare direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico, ma di perseguire gli obiettivi definiti dagli atti di pianificazione e indirizzo degli organi di governo della Regione.

Nel giudicare illegittima la decadenza automatica di tali figure a seguito del rinnovo degli organi di indirizzo politico regionale, questa Corte ha dato rilievo al fatto che «le relative nomine richiedano il rispetto di specifici requisiti di professionalità, che le loro funzioni abbiano in prevalenza carattere tecnico-gestionale, e che i loro rapporti istituzionali con gli organi politici della Regione non siano diretti, bensì mediati da una molteplicità di livelli intermedi» (sentenza n. 20 del 2016).

3.2.– Tali considerazioni si attagliano anche al caso del presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa.

Tale società, istituita con legge della Regione Calabria 30 aprile 1984, n. 7 (Partecipazione della Regione alla società finanziaria regionale per lo sviluppo economico della Calabria), è oggi interamente partecipata dalla Regione e qualificata dallo statuto sociale (art. 26, comma 1) quale società in house della Regione; e risulta, dunque, articolazione organizzativa di quest'ultima.

Essa rientra certamente nel novero di quelle società «controllate o partecipate» in relazione alle quali la disposizione censurata nel giudizio a quo prevede la decadenza automatica degli organi di vertice e dei componenti o dei rappresentanti della Regione nei consigli di amministrazione alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale.

Non risulta, nel caso di specie, l'esercizio del potere di revoca degli amministratori delle società partecipate da enti pubblici, previsto dal secondo comma dell'art. 2449 del codice civile.

È invece in questione una decadenza automatica che la disposizione sospettata d'incostituzionalità collega esclusivamente ad una causa (il rinnovo degli organi di indirizzo politico regionale) indipendente dalle modalità di esecuzione dell'incarico.

Sono, pertanto, applicabili i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di spoils system, e ciò richiede che siano preliminarmente verificate la natura delle funzioni esercitate dall'ente strumentale della Regione Calabria e la posizione in esso ricoperta dal suo presidente, ricorrente nel giudizio a quo.

Per espresso dettato normativo – art. 3, comma 2, della legge della Regione Calabria 11 maggio 2007, n. 9, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2007, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002)» –, Fincalabra spa esercita funzioni di «attuazione delle politiche regionali di sviluppo socio-economico».

Non si tratta, pertanto, di funzioni di collaborazione alla formazione dell'indirizzo politico, bensì di attuazione di quest'ultimo: lo stesso art. 5 dello statuto societario prevede che la società «ha lo scopo prevalente di concorrere, nell'ambito della Programmazione economica e territoriale della Regione Calabria, all'attuazione dei programmi regionali e locali di sviluppo economico, sociale e del territorio in Calabria».

In particolare, sempre per dettato statutario (art. 5, comma 2), Fincalabra spa svolge le attività dirette all'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale e, nel quadro della politica di programmazione, svolge anche attività strumentali alle funzioni della Regione, aventi carattere finanziario e di servizio.

Particolarmente significativo appare il comma 7 dell'art. 5 dello statuto societario: «[i]n quanto strumento esecutivo della Regione (...), la Società riceve l'affidamento diretto delle attività

contenute nell'oggetto sociale mediante apposite convenzioni, conformi, nei rapporti con la Regione, ad uno schema di contratto tipo approvato dalla Giunta Regionale».

Per il compimento delle attività sociali, la legge regionale prevede il conferimento al presidente del consiglio di amministrazione (oltre che agli altri due membri nominati dal Presidente della Giunta regionale) di poteri tecnici di gestione.

La nomina del presidente del consiglio di amministrazione è sicuramente fiduciaria (tale è, del resto, espressamente qualificata dall'art. 26, comma 1, dello statuto societario), ma avviene previo avviso pubblico, come stabilito dall'art. 4, comma 1, della legge della Regione Calabria 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità), e come in dettaglio prevede l'art. 3 del Regolamento regionale 16 maggio 2013, n. 5 (Regolamento di organizzazione: procedure e criteri per le nomine e le designazioni di competenza della Giunta regionale nelle società e fondazioni a partecipazione regionale con esclusione di quelle afferenti al Sistema Sanitario).

Tale regolamento, all'art. 4, detta anche disposizioni in ordine all'istruttoria sui curricula presentati dai candidati e alla loro valutazione, affidata a un apposito dipartimento istituito presso la Giunta regionale, per la verifica del possesso dei requisiti previsti direttamente dalla legge reg. Calabria n. 9 del 2007 (art. 3, comma 6: elevata professionalità e comprovata esperienza quinquennale nelle materie afferenti alle funzioni di competenza dell'ente).

Tale nomina, subordinata al possesso di specifici requisiti di competenza e professionalità e preceduta da «avviso pubblico», presuppone dunque una forma di selezione che, per quanto non abbia natura concorsuale in senso stretto, è tuttavia basata sull'apprezzamento oggettivo, ed eventualmente anche comparativo, delle qualità professionali e del merito degli aspiranti.

È perciò da escludere che la scelta possa avvenire in base ad una mera valutazione soggettiva di consentaneità politica e personale fra nominante e nominato.

Ciò, del resto, è strettamente collegato al tipo di funzioni che il nominato è chiamato ad esercitare.

Come detto, il presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa non collabora direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico, ma ne deve garantire l'attuazione nei settori pertinenti alle funzioni assegnate a Fincalabra spa. A tal fine, non è necessaria, da parte del dirigente, la condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica o la fedeltà personale nei suoi confronti.

La legge regionale, inoltre, disciplina in modo puntuale i poteri di indirizzo spettanti agli organi regionali nei confronti di Fincalabra spa, prevedendo, tra l'altro, la costituzione di un apposito Comitato di indirizzo – i cui membri sono nominati in parte dal Presidente della Giunta e in parte dal Consiglio regionale – deputato ad esprimere pareri sulla programmazione degli interventi e sui piani di attuazione.

Sempre per espressa previsione legislativa regionale, i rappresentanti regionali negli organi di amministrazione devono inviare una relazione al Dipartimento attività produttive e al Dipartimento controlli sullo stato di attuazione dei programmi gestionali (art. 3, comma 5-quinquies, della legge reg. Calabria n. 9 del 2007).

Da questo punto di vista, i rapporti fra il presidente di Fincalabra spa e l'organo politico che ha proceduto alla nomina risultano non diretti, ma mediati da strutture dipendenti dalla Giunta regionale.

Ne deriva che il presidente di Fincalabra spa è figura tecnico-professionale, pur nominata fiduciariamente, non titolare di funzioni di collaborazione all'elaborazione di indirizzi politici, ma di funzioni gestionali e di esecuzione, ed è responsabile del perseguimento di obiettivi definiti in appositi atti di pianificazione ed indirizzo, deliberati dagli organi di governo della Regione. Egli non risulta inoltre collegato a tali organi da relazioni istituzionali così immediate da far ritenere determinante la sua personale consonanza agli orientamenti politici degli stessi.

Alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, tale figura non rientra tra quelle alle quali, senza violare i principi di cui all'art. 97 Cost., possano applicarsi meccanismi di decadenza automatica a seguito dell'avvicinarsi degli organi di indirizzo politico regionale.

Pertanto, a causa del contrasto con il ricordato parametro costituzionale, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Calabria n. 12 del 2005 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui tale disposizione si applica al presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa.

Restano assorbite le restanti censure.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), nella parte in cui si applica al presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2016.

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

Depositata in Cancelleria il 15 dicembre 2016.

Sentenza: 9 novembre 2016, n. 270

Materia: Profilassi internazionale

Parametri invocati: artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol)

Giudizio: conflitto di attribuzione

Ricorrente: Provincia autonoma di Bolzano

Oggetto: ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015, recante «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica

Esito:

1) inammissibilità del conflitto di attribuzione, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato, in relazione agli artt. 3, comma 1, 9, commi 1 e 9, e 12 dell'ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015, recante «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica», con il ricorso indicato in epigrafe;

2) inammissibilità del conflitto di attribuzione, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato, in relazione all'art. 3, comma 7, dell'ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) non fondatezza del resto del ricorso, dichiarando che spettava allo Stato adottare le ulteriori disposizioni dell'ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La prima censura investe l'ordinanza sia nel suo insieme che con riguardo ad alcune disposizioni (art. 3, in generale e con riferimento ai commi 1, 6, 7, e art. 9, commi 1 e 9)..

Quanto all'ordinanza in generale, si prospetta che lo Stato sarebbe intervenuto nelle materie agricoltura, patrimonio zootecnico, igiene e sanità, invadendo le competenze provinciali, di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol), e relative norme di attuazione.

A tal fine la Corte esamina le attribuzioni della Provincia autonoma ricorrente nella materia oggetto di disciplina da parte dell'ordinanza ministeriale in esame, tenendo conto della sua ratio (ex plurimis, sentenza n. 167 del 2014).

L'ordinanza, intitolata “Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica” è da ritenersi attinente in modo prevalente alla materia di competenza esclusiva dello Stato della «profilassi internazionale», di cui all'art. 117, primo comma, lettera q), della Costituzione.

Inoltre si è ritenuto che per le misure in questione «La raccolta e la elaborazione di dati, la messa a disposizione in via consultiva di ogni elemento tecnico-scientifico necessario (protocolli operativi di sorveglianza, aggiornamenti costanti della situazione epidemiologica, studio e proposte di misure preventive e repressive per la sanità animale) costituiscono un'azione aggiuntiva –

necessariamente unitaria e su base nazionale [...] – e di straordinaria urgenza per una adeguata “salvaguardia a fini di tutela della salute” umana» (sentenza n. 351 del 1999, con riguardo all'emergenza derivante da rischi per gli animali a causa di encefalopatie spongiformi).

Difatti con la sentenza n. 72 del 2013 (riguardante normativa regionale, che sopprimeva nei fatti la certificazione del veterinario della ASL competente in materia di movimentazione del bestiame, sostituendola con una autocertificazione), la Corte ha ricondotto la disciplina dei controlli veterinari sul bestiame di allevamento nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «profilassi internazionale», e di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

Infine, come prospettato dalla difesa dello Stato, vengono anche in rilievo la materia del «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost. nonché quella della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di cui alla successiva lettera s), entrambe riservate alla competenza legislativa dello Stato.

Tutto ciò comporta l'infondatezza della censura, anche con riguardo, in particolare, alla violazione dei limiti posti alla potestà regolamentare dello Stato.

Sempre con la prima censura sono dedotte specifiche censure nei confronti:

– dell'obbligo generalizzato di identificazione elettronica per gli animali, e quindi anche per i bovini (art. 3, comma 1), non previsto dal regolamento (UE) 15 maggio 2014, n. 653/2014 (Regolamento del Parlamento europeo e del consiglio che modifica il regolamento CE n. 1760/2000 per quanto riguarda l'identificazione elettronica dei bovini e l'etichettatura delle carni bovine);

-dell'obbligo anche per i territori ufficialmente indenni, come la Provincia autonoma di Bolzano, di inserimento nel sistema informativo SANAN di tutte le informazioni relative all'esecuzione delle profilassi previste dall'ordinanza ministeriale medesima (art. 3, comma 6);

– delle modalità informatiche delle movimentazioni sul territorio nazionale (art. 3 comma 7);

– della previsione, ai fini degli spostamenti (art. 9, commi 1), della necessità dell'identificazione elettronica degli animali, e di una procedura di «richiesta, conferma e rilascio dell'autorizzazione per gli spostamenti» verso l'alpeggio (art. 9, comma 9), non contemplata né dal regolamento di polizia veterinaria, né dalla disciplina provinciale che riprende la decisione della Commissione CE n. 672/2001.

Il conflitto proposto nei confronti dell'art. 3, comma 1, è inammissibile per carenza di interesse, poiché, come riconosciuto dalla Provincia autonoma nella memoria, l'Avvocatura generale dello Stato, nell'atto di intervento, ha chiarito che non viene stabilito alcun obbligo di identificare elettronicamente tutti gli animali, ma solo di registrare presso la Banca dati nazionale (BDN) zootecnica gli animali già elettronicamente identificati.

È egualmente inammissibile il conflitto con riguardo all'art. 9, comma 1, che condiziona l'autorizzazione agli spostamenti alla registrazione degli animali identificati elettronicamente, e all'art. 9, comma 9, che prevede: «La procedura di richiesta, di conferma e di rilascio dell'autorizzazione per gli spostamenti di cui ai commi precedenti, è attuata esclusivamente mediante l'utilizzo di apposite funzionalità informatiche presenti nella BDN».

La prima censura è inammissibile anche con riguardo all'art. 12, in quanto non si specificano le competenze statutarie e costituzionali che si assumono lese facendosi generico riferimento ad un aggravio dei costi e oneri per la Provincia autonoma.

Sono invece non fondate le censure rivolte nei confronti dei commi 6 e 7 dell'art. 3, sempre per lesione delle competenze provinciali, rientrando l'oggetto del primo, in particolare, nella «profilassi internazionale», e l'oggetto del secondo nel «coordinamento informatico», di cui alle lettere q) ed r) dell'art. 117, secondo comma, Cost.

Anche con la seconda censura la ricorrente si duole dell'ordinanza nel suo insieme, deducendo l'invasione delle competenze provinciali a dare attuazione, sul proprio territorio, alle

norme dell'Unione europea nelle materie di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto speciale, in relazione all'art. 117, quinto comma, Cost., ed all'art. 6 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616).

Sempre a causa della sussistenza di potestà legislativa esclusiva, non può trovare ingresso la censura formulata con riguardo all'art. 117, quinto comma, Cost., in relazione al regolamento (UE) n. 653/2014 del 15 maggio 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 1760/2000 per quanto riguarda l'identificazione elettronica dei bovini e l'etichettatura delle carni bovine. Come più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale (ex multis, sentenza n. 250 del 2015), la norma costituzionale si riferisce alla partecipazione delle Regioni «alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari», e riconosce alle Regioni stesse «il potere di attuare gli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza».

Con la terza censura si assume che l'utilizzo esclusivo delle modalità informatiche presenti nella Banca dati nazionale dell'anagrafe zootecnica, disponibile solo in lingua italiana, lederebbe la garanzia dell'uso della madrelingua per tutti i cittadini della Provincia autonoma di Bolzano, alla stregua delle competenze provinciali di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto speciale di autonomia, in relazione agli artt. 99, 100, 101 e 102 del medesimo statuto speciale.

La Provincia autonoma censura, in particolare, l'art. 3, comma 7, dell'ordinanza ministeriale, secondo cui: «Su tutto il territorio nazionale le movimentazioni degli animali, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente ordinanza, sono autorizzate esclusivamente tramite l'utilizzo del modello informatizzato, la cui funzionalità è resa disponibile nella BDN».

Assume che in tal modo si prevede l'utilizzazione esclusiva delle modalità informatiche presenti nella BDN che è disponibile unicamente in lingua italiana cosicché gli utenti della Provincia autonoma di Bolzano (appartenenti al gruppo linguistico tedesco) non vedrebbero tutelato il diritto all'uso della propria madrelingua.

Tale censura è ritenuta inammissibile per mancanza di qualsiasi riferimento al contesto normativo e alle ragioni della sopravvenuta inadeguatezza di quanto già stabilito con riguardo, in particolare, alla cooperazione applicativa.

Misure di polizia veterinaria finalizzate alla lotta alle malattie infettive trasmissibili - Obbligo di identificazione elettronica per gli animali - Disciplina delle movimentazioni per monticazione - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano. - Ordinanza del Ministro della salute 28 maggio 2015, recante «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica». - (T-160270) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.51 del 21-12-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell'ordinanza del Ministro della salute 28 maggio 2015, recante «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica», promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 3-10 agosto 2015, depositato in cancelleria il 10 agosto 2015 ed iscritto al n. 9 del registro conflitti tra enti 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Stephan Beikircher e Michele Costa per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Provincia autonoma di Bolzano ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione all'ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015, recante «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 144, serie generale, del 24 giugno 2015.

2.– Va preliminarmente rilevato in ordine alla previsione, contenuta nell'art. 2 dell'ordinanza ministeriale, dell'assegnazione ai direttori generali delle aziende sanitarie locali da parte delle Regioni e delle Province autonome ufficialmente indenni, tra gli altri, dell'obiettivo di mantenere la qualifica, che essa, pur richiamata nel "fatto" del ricorso, non è oggetto di censure specifiche.

3.– La prima censura investe l'ordinanza sia nel suo insieme che con riguardo ad alcune disposizioni (art. 3, in generale e con riferimento ai commi 1, 6, 7, e art. 9, commi 1 e 9).

3.1.– Quanto all'ordinanza in generale, si prospetta che lo Stato sarebbe intervenuto nelle materie agricoltura, patrimonio zootecnico, igiene e sanità, invadendo le competenze provinciali, di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol), e relative norme di attuazione.

3.2.– La censura non è fondata.

3.3.– A tal fine occorre esaminare le attribuzioni della Provincia autonoma ricorrente nella materia oggetto di disciplina da parte dell'ordinanza ministeriale in esame, tenendo conto della sua ratio (*ex plurimis*, sentenza n. 167 del 2014).

L'ordinanza, intitolata «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica», afferma la necessità di rafforzare le misure di identificazione e registrazione degli animali, quale elemento imprescindibile per una efficace lotta alle malattie infettive trasmissibili, e che le pratiche connesse a transumanza/monticazione/demonticazione, il pascolo vagante, l'allevamento allo stato brado o semibrado e le stalle di sosta dei commercianti costituiscono elemento di maggior rischio per la diffusione e la persistenza delle malattie oggetto della medesima ordinanza.

Ritiene necessario e urgente proseguire e intensificare ulteriormente l'attività di lotta alla tubercolosi bovina, alla brucellosi bovina e bufalina, alla brucellosi ovi-caprina, nonché alla leucosi bovina enzootica nei territori nazionali non ancora ufficialmente indenni, alla luce di quanto raccomandato dalla Commissione europea nel Report audit FVO 6979 del 2013 sulla brucellosi svoltosi nelle Regioni Puglia e Calabria, (con l'obiettivo di valutare l'attuazione dei programmi di eradicazione della brucellosi dei bovini e della brucellosi di ovini e caprini, approvati dalla decisione 2012/761/UE della Commissione, nonché i controlli associati in materia di salute pubblica e degli animali), e nel Report audit FVO 8407 del 2010 per la valutazione di attività di eradicazione della tubercolosi, e tenuto conto dei risultati conseguiti con l'adozione di precedenti ordinanze in materia.

3.4.– L’ordinanza ministeriale attiene, quindi, in modo prevalente alla materia di competenza esclusiva dello Stato della «profilassi internazionale», di cui all’art. 117, primo comma, lettera q), della Costituzione.

3.5.– Inoltre si è ritenuto che per le misure in questione «La raccolta e la elaborazione di dati, la messa a disposizione in via consultiva di ogni elemento tecnico-scientifico necessario (protocolli operativi di sorveglianza, aggiornamenti costanti della situazione epidemiologica, studio e proposte di misure preventive e repressive per la sanità animale) costituiscono un’azione aggiuntiva – necessariamente unitaria e su base nazionale [...] – e di straordinaria urgenza per una adeguata “salvaguardia a fini di tutela della salute” umana» (sentenza n. 351 del 1999, con riguardo all’emergenza derivante da rischi per gli animali a causa di encefalopatie spongiformi).

Difatti con la sentenza n. 72 del 2013 (riguardante normativa regionale, che sopprimeva nei fatti la certificazione del veterinario della ASL competente in materia di movimentazione del bestiame, sostituendola con una autocertificazione), questa Corte ha ricondotto la disciplina dei controlli veterinari sul bestiame di allevamento nell’ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «profilassi internazionale», e di «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema».

3.6.– Infine, come prospettato dalla difesa dello Stato, vengono anche in rilievo la materia del «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale», di cui all’art. 117, secondo comma, lettera r), Cost. nonché quella della «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema», di cui alla successiva lettera s), entrambe riservate alla competenza legislativa dello Stato.

3.7.– Tutto ciò comporta l’infondatezza della censura, anche con riguardo, in particolare, alla violazione dei limiti posti alla potestà regolamentare dello Stato.

3.8.– Sempre con la prima censura sono dedotte specifiche censure nei confronti:

– dell’obbligo generalizzato di identificazione elettronica per gli animali, e quindi anche per i bovini (art. 3, comma 1), non previsto dal regolamento (UE) 15 maggio 2014, n. 653/2014 (Regolamento del Parlamento europeo e del consiglio che modifica il regolamento CE n. 1760/2000 per quanto riguarda l’identificazione elettronica dei bovini e l’etichettatura delle carni bovine);

– dell’obbligo anche per i territori ufficialmente indenni, come la Provincia autonoma di Bolzano, di inserimento nel sistema informativo SANAN di tutte le informazioni relative all’esecuzione delle profilassi previste dall’ordinanza ministeriale medesima (art. 3, comma 6);

– delle modalità informatiche delle movimentazioni sul territorio nazionale (art. 3 comma 7);

– della previsione, ai fini degli spostamenti (art. 9, commi 1), della necessità dell’identificazione elettronica degli animali, e di una procedura di «richiesta, conferma e rilascio dell’autorizzazione per gli spostamenti» verso l’alpeggio (art. 9, comma 9), non contemplata né dal regolamento di polizia veterinaria, né dalla disciplina provinciale che riprende la decisione della Commissione CE n. 672/2001.

3.9.– Il conflitto proposto nei confronti dell’art. 3, comma 1, è inammissibile per carenza di interesse, poiché, come riconosciuto dalla Provincia autonoma nella memoria, l’Avvocatura generale dello Stato, nell’atto di intervento, ha chiarito che non viene stabilito alcun obbligo di identificare elettronicamente tutti gli animali, ma solo di registrare presso la Banca dati nazionale (BDN) zootecnica gli animali già elettronicamente identificati.

3.10.– È egualmente inammissibile il conflitto con riguardo all'art. 9, comma 1, che condiziona l'autorizzazione agli spostamenti alla registrazione degli animali identificati elettronicamente, e all'art. 9, comma 9, che prevede: «La procedura di richiesta, di conferma e di rilascio dell'autorizzazione per gli spostamenti di cui ai commi precedenti, è attuata esclusivamente mediante l'utilizzo di apposite funzionalità informatiche presenti nella BDN».

La Provincia autonoma assume che la prima disposizione sia in contrasto con il sistema da essa messo in opera, e che la seconda introduca una procedura di richiesta, di conferma e di rilascio dell'autorizzazione per gli spostamenti verso gli alpeggi, che non è contemplata dal regolamento di polizia veterinaria per le movimentazioni nell'ambito dello stesso Comune, né dalla disciplina provinciale (che peraltro riprende le disposizioni di cui alla decisione della Commissione CE n. 672/2001).

Senonché l'art. 9, comma 1, non pone alcun vincolo obbligatorio per la Provincia autonoma, secondo quanto chiarito dalla difesa dello Stato in relazione all'art. 3, comma 1, come sopra esposto.

Quanto al comma 9, esso disciplina la mera informatizzazione della procedura di richiesta, conferma e rilascio dell'autorizzazione per gli spostamenti di cui ai commi precedenti da 2 a 8, nei cui confronti non è prospettata alcuna doglianza.

3.11.– La prima censura è inammissibile anche con riguardo all'art. 12, in quanto non si specificano le competenze statutarie e costituzionali che si assumono lese facendosi generico riferimento ad un aggravio dei costi e oneri per la Provincia autonoma.

3.12.– Sono invece non fondate le censure rivolte nei confronti dei commi 6 e 7 dell'art. 3, sempre per lesione delle competenze provinciali, rientrando l'oggetto del primo, in particolare, nella «profilassi internazionale», e l'oggetto del secondo nel «coordinamento informatico», di cui alle lettere q) ed r) dell'art. 117, secondo comma, Cost.

4.– Anche con la seconda censura la ricorrente si duole dell'ordinanza nel suo insieme, deducendo l'invasione delle competenze provinciali a dare attuazione, sul proprio territorio, alle norme dell'Unione europea nelle materie di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto speciale, in relazione all'art. 117, quinto comma, Cost., ed all'art. 6 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616).

4.1.– Sempre a causa della sussistenza di potestà legislativa esclusiva, non può trovare ingresso la censura formulata con riguardo all'art. 117, quinto comma, Cost., in relazione al regolamento (UE) n. 653/2014 del 15 maggio 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 1760/2000 per quanto riguarda l'identificazione elettronica dei bovini e l'etichettatura delle carni bovine.

Come più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale (ex multis, sentenza n. 250 del 2015), la norma costituzionale si riferisce alla partecipazione delle Regioni «alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari», e riconosce alle Regioni stesse «il potere di attuare gli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza».

5.– Con la terza censura si assume che l'utilizzo esclusivo delle modalità informatiche presenti nella Banca dati nazionale dell'anagrafe zootecnica, disponibile solo in lingua italiana, lederebbe la garanzia dell'uso della madrelingua per tutti i cittadini della Provincia autonoma di Bolzano, alla stregua delle competenze provinciali di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto speciale di autonomia, in relazione agli artt. 99, 100, 101 e 102 del medesimo statuto speciale.

La Provincia autonoma censura, in particolare, l'art. 3, comma 7, dell'ordinanza ministeriale, secondo cui: «Su tutto il territorio nazionale le movimentazioni degli animali, entro sei

mesi dall'entrata in vigore della presente ordinanza, sono autorizzate esclusivamente tramite l'utilizzo del modello informatizzato, la cui funzionalità è resa disponibile nella BDN».

Assume che in tal modo si prevede l'utilizzazione esclusiva delle modalità informatiche presenti nella BDN che è disponibile unicamente in lingua italiana cosicché gli utenti della Provincia autonoma di Bolzano (appartenenti al gruppo linguistico tedesco) non vedrebbero tutelato il diritto all'uso della propria madrelingua.

5.1.– Va rilevato al riguardo che la tutela del bilinguismo è oggetto di un complesso normativo estremamente articolato (vengono in rilievo: il Titolo XI dello statuto speciale di autonomia; il d.P.R. 26 luglio 1976, n. 752, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di proporzionale negli uffici statali siti nella provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego»; il d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari»).

Si aggiunga che alla disciplina della Banca dati nazionale zootecnica hanno partecipato tutte le Regioni in generale (acquisita l'intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, veniva approvato il decreto ministeriale 31 gennaio 2002, recante «Disposizioni per il funzionamento dell'anagrafe bovina») e le Province autonome in particolare (il 26 maggio 2005 interveniva accordo tra il Ministro della salute, il Ministro delle politiche agricole e forestali e le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, recante «Approvazione del manuale operativo per la gestione dell'anagrafe bovina»).

5.2.– La mancanza nella terza censura di qualsiasi riferimento a tale contesto e alle ragioni della sopravvenuta inadeguatezza di quanto già stabilito con riguardo, in particolare, alla cooperazione applicativa, non consente di apprezzare la censura stessa e ne determina l'inammissibilità.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato, in relazione agli artt. 3, comma 1, 9, commi 1 e 9, e 12 dell'ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015, recante «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica», con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato, in relazione all'art. 3, comma 7, dell'ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) respinge per il resto il ricorso, dichiarando che spettava allo Stato adottare le ulteriori disposizioni dell'ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 dicembre 2016.

Sentenza: 18 ottobre 2016 n. 272

Materia: Governo del territorio - Edilizia e Urbanistica

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

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 20, comma 1, e 22 della legge regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale)

Esito: Illegittimità costituzionale degli articoli 20, comma 1, e 22 della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale).

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso ricorso sollevando questioni di legittimità costituzionale di alcune norme della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), tra le quali gli articoli 20, comma 1 e 22. Il Governo impugna l'art. 20, comma 1, della legge della Regione Liguria 12/2015, che ha inserito il comma 1-bis all'art. 5 della l.r. Liguria 12 giugno 1989, n. 15 (Abbattimento delle barriere architettoniche e localizzative).

La disposizione regionale, nella parte in cui prevede che “ *in caso di opere di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro, risanamento, ristrutturazione edilizia anche parziale di edifici non già adeguati alle norme sul superamento delle barriere architettoniche che siano sedi di attività aperte al pubblico, le medesime opere non devono determinare un peggioramento delle caratteristiche originarie di accessibilità delle unità immobiliari interessate dalle stesse*”, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in riferimento all'art. 82 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), testo A), il quale impone di adeguare alle norme sulla eliminazione delle barriere architettoniche gli edifici pubblici e privati aperti al pubblico in cui sia limitata l'accessibilità e la visibilità.

Per la Corte la questione è fondata.

L'art. 82 del testo unico sopracitato, rubricato “*Eliminazione o superamento delle barriere architettoniche negli edifici pubblici e privati aperti al pubblico*”, prescrive la conformazione degli edifici pubblici e privati aperti al pubblico, di nuova costruzione e già esistenti, qualora siano sottoposti ad interventi di ristrutturazione, ai requisiti costruttivi e funzionali necessari per eliminare ogni ostacolo che si frapponga alla loro utilizzazione da parte di soggetti portatori di deficit anatomici o senso-percettivi.

Le disposizioni in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche, secondo la giurisprudenza costituzionale (la Corte ricorda la sentenza 111/2014), attengono alla “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*”, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La norma impugnata si colloca nel medesimo ambito di materia riservato allo Stato e prevede una significativa deroga.

In particolare, con riferimento alla realizzazione di opere di “*ristrutturazione edilizia anche parziale di edifici non già adeguati alle norme sul superamento delle barriere architettoniche che siano sedi di attività aperte al pubblico*”, la norma regionale si limita a prescrivere che esse non determinino un “*peggioramento delle caratteristiche originarie di accessibilità delle unità*

immobiliari interessate dalle stesse”, e questo a fronte della previsione nella legge statale dell’obbligo generale di conformare le strutture immobiliari ai requisiti costruttivi e funzionali necessari per eliminare ogni barriera architettonica.

La norma statale si riferisce a *“tutte le opere edilizie riguardanti edifici pubblici e privati aperti al pubblico che sono suscettibili di limitare l’accessibilità e la visitabilità di cui alla sezione prima del presente capo”*.

L’obbligo di conformazione opera per i progetti relativi non solo alla costruzione di nuovi edifici ma anche alla ristrutturazione di interi edifici, come prescrive espressamente l’art. 77 del d.p.r. 380/2001.

In conclusione, limitandosi a prescrivere un obbligo di non peggioramento delle *“caratteristiche originarie di accessibilità”* per la realizzazione di opere edilizie sugli edifici esistenti, la norma regionale impugnata invade l’ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni rese in favore delle persone portatrici di handicap, alterando la delicata graduazione di interessi rimessa, nel sistema di tutela delle persone disabili, al legislatore statale.

Il Governo impugna inoltre l’art. 22 della legge della Regione Liguria 12/2015, che ha sostituito il comma 1 dell’art. 6-bis della legge della Regione Liguria 21 luglio 1983, n. 29 (Costruzioni in zone sismiche - Deleghe e norme urbanistiche particolari).

La disposizione regionale, nella parte in cui esclude dalla preventiva autorizzazione sismica gli interventi sul patrimonio edilizio soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), sarebbe illegittima sotto un duplice profilo.

La disposizione regionale violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera *m*), in quanto le disposizioni in materia di SCIA attengono alla *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”* e, in base alla legislazione statale, art. 19, comma 1, della l. 241/1990, la SCIA non è applicabile agli atti previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche.

La norma violerebbe inoltre l’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali delle materie della *“protezione civile”* e del *“governo del territorio”* dettati dall’art. 94 del d.p.r. 380/2001, secondo cui, nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, non si possono iniziare lavori senza la preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione.

La Corte ricorda di aver costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali che disciplinano gli interventi edilizi in zone sismiche all’ambito materiale del *“governo del territorio”*, nonché a quello della *“protezione civile”*, per i profili concernenti *“la tutela dell’incolumità pubblica”* e ricorda la precedente sentenza 254 del 2010.

In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato di fissare i principi fondamentali e ricorda, tra le tante, le sentenze 182/2006, 248/2009, 254/2010, 201/2012, 101 e 300 del 2013.

Nella giurisprudenza della Corte assumono la valenza di *“principio fondamentale”* le disposizioni contenute nel Capo IV del TUE, rubricato *“Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche”*, che dispongono determinati adempimenti procedurali, quando rispondono ad esigenze unitarie, da ritenere particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico.

L’art. 94 del d.p.r. 380/2001, evocato dal Governo a parametro interposto, va qualificato come *“principio fondamentale”* della materia. La norma prescrive che, nelle località sismiche, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione.

Considerata la rilevanza del bene protetto, che coinvolge il valore della tutela dell’incolumità pubblica, la quale non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali, la norma riveste una posizione *“fondante”* del settore dell’ordinamento al quale appartiene.

La giurisprudenza successiva, nel confermare l'intento unificatore della disciplina statale in questo ambito (La Corte ricorda la sentenza 254/2010), ha ribadito la natura di principio fondamentale della citata previsione dell'art. 94.

Su queste basi, la norma regionale impugnata, escludendo dalla preventiva autorizzazione sismica gli interventi sul patrimonio edilizio soggetti a SCIA, contrasta con il principio fondamentale secondo cui, nelle zone sismiche, l'autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione condiziona l'effettivo inizio di tutti i lavori, nel senso che in mancanza di essa il soggetto interessato non può intraprendere alcuna opera, pur se in possesso del prescritto titolo abilitativo edilizio.

In definitiva, la norma regionale impugnata, poiché introduce una deroga al principio fondamentale espresso dall'art. 94 del d.p.r. 380/2001, è costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Costituzione.

Edilizia e urbanistica - Interventi su edifici non adeguati alle norme sul superamento delle barriere architettoniche, destinati ad attività aperte al pubblico (divieto di peggiorarne le caratteristiche originarie di accessibilità) - Costruzioni in zone sismiche (esclusione della preventiva autorizzazione per gli interventi soggetti a SCIA). - Legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), artt. 20, comma 1, e 22. - (T-160272) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.51 del 21-12-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 20, comma 1, e 22 della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13 – 17 giugno 2015, depositato in cancelleria il 17 giugno 2015 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Emanuela Romanelli per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso con il ricorso in epigrafe questioni di legittimità costituzionale di alcune norme della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), tra le quali gli artt. 20, comma 1 e 22, oggetto del presente giudizio.

1.1.– Vanno riservate a separate pronunce le decisioni sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte con il ricorso in epigrafe.

2.– In primo luogo, il Governo impugna l'art. 20, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, che ha inserito il comma 1-bis all'art. 5 della legge della Regione Liguria 12 giugno 1989, n. 15 (Abbattimento delle barriere architettoniche e localizzative).

La disposizione regionale, nella parte in cui prevede che «[i]n caso di opere di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro, risanamento, ristrutturazione edilizia anche parziale di edifici non già adeguati alle norme sul superamento delle barriere architettoniche che siano sedi di attività aperte al pubblico, le medesime opere non devono determinare un peggioramento delle caratteristiche originarie di accessibilità delle unità immobiliari interessate dalle stesse», violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in riferimento all'art. 82 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)» (di seguito TUE), il quale impone di adeguare alle norme sulla eliminazione delle barriere architettoniche gli edifici pubblici e privati aperti al pubblico in cui sia limitata l'accessibilità e la visibilità.

2.1.– La questione è fondata.

L'art. 82 del TUE – rubricato «Eliminazione o superamento delle barriere architettoniche negli edifici pubblici e privati aperti al pubblico» – prescrive la conformazione degli edifici pubblici e privati aperti al pubblico, di nuova costruzione e già esistenti (qualora siano sottoposti ad interventi di ristrutturazione), ai requisiti costruttivi e funzionali necessari per eliminare ogni ostacolo che si frapponga alla loro utilizzazione da parte di soggetti portatori di deficit anatomici o senso-percettivi.

Le disposizioni in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche, secondo la giurisprudenza costituzionale (da ultimo, la sentenza n. 111 del 2014), attengono alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. La norma impugnata, avuto riguardo al suo oggetto e alla disciplina che introduce, si colloca nel medesimo ambito di materia riservato allo Stato.

A quanto previsto dalla legge statale essa apporta tuttavia una significativa deroga.

In particolare, con riferimento alla realizzazione di opere di «ristrutturazione edilizia anche parziale di edifici non già adeguati alle norme sul superamento delle barriere architettoniche che siano sedi di attività aperte al pubblico», la norma regionale si limita a prescrivere che esse non determinino un «peggioramento delle caratteristiche originarie di accessibilità delle unità immobiliari interessate dalle stesse», e questo a fronte della previsione nella legge statale dell'obbligo generale di conformare le strutture immobiliari ai requisiti costruttivi e funzionali necessari per eliminare ogni barriera architettonica.

Ad escludere il contrasto della previsione regionale con quanto previsto nel TUE – che si traduce in un abbassamento del livello di tutela dei portatori di disabilità – non vale l'argomento difensivo formulato dal resistente, secondo cui l'art. 82, comma 1, del testo unico si riferirebbe soltanto alle nuove costruzioni.

È sufficiente infatti osservare che la norma statale si riferisce a «tutte le opere edilizie riguardanti edifici pubblici e privati aperti al pubblico che sono suscettibili di limitare l'accessibilità e la visitabilità di cui alla sezione prima del presente capo».

Il rinvio alla sezione prima del Capo III della Parte II del TUE, dedicata alla disciplina della «Eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati», esclude ogni dubbio sul fatto che l'obbligo di conformazione opera per i progetti relativi non solo alla costruzione di nuovi edifici ma anche alla ristrutturazione di interi edifici, come prescrive espressamente l'art. 77 del TUE. E d'altro canto, confermano il fatto che la norma statale non si riferisce soltanto alle nuove costruzioni anche i successivi commi dell'art. 82 del TUE, che fanno riferimento fra gli altri agli interventi soggetti a DIA (comma 3) e alle modifiche della destinazione d'uso (comma 5).

In conclusione, limitandosi a prescrivere un obbligo di non peggioramento delle «caratteristiche originarie di accessibilità» per la realizzazione di opere edilizie sugli edifici esistenti, la norma regionale impugnata invade l'ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva

statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni rese in favore delle persone portatrici di handicap, alterando la delicata graduazione di interessi rimessa, nel sistema di tutela delle persone disabili, al legislatore statale.

3.– Il Governo impugna inoltre l'art. 22 della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, che ha sostituito il comma 1 dell'art. 6-bis della legge della Regione Liguria 21 luglio 1983, n. 29 (Costruzioni in zone sismiche - Deleghe e norme urbanistiche particolari). La disposizione regionale, nella parte in cui esclude dalla preventiva autorizzazione sismica gli interventi sul patrimonio edilizio soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), sarebbe illegittima sotto un duplice profilo.

La disposizione regionale violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera m), in quanto le disposizioni in materia di SCIA attengono alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» e, in base alla legislazione statale (art. 19, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»), la SCIA non è applicabile agli atti previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche.

La norma violerebbe inoltre l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali delle materie della «protezione civile» e del «governo del territorio» dettati dall'art. 94 del TUE, secondo cui, nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, non si possono iniziare lavori senza la preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione.

3.1.– Il preteso contrasto dell'art. 22 della legge regionale impugnata con l'art. 93 del TUE in tema di denuncia dei lavori e presentazione dei progetti, menzionato dal Governo soltanto nella memoria depositata a ridosso dell'udienza pubblica e non nel ricorso introduttivo del giudizio, è estraneo al thema decidendum, in quanto la tardività della deduzione ne comporta l'inammissibilità.

3.2.– La questione è fondata.

Questa Corte ha costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali che disciplinano gli interventi edilizi in zone sismiche all'ambito materiale del «governo del territorio», nonché a quello della «protezione civile», per i profili concernenti «la tutela dell'incolumità pubblica» (sentenza n. 254 del 2010).

In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato di fissare i principi fondamentali (tra le tante, sentenze n. 300 e n. 101 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010, n. 248 del 2009, n. 182 del 2006). Nella richiamata giurisprudenza di questa Corte assumono la valenza di «principio fondamentale» le disposizioni contenute nel Capo IV del TUE, rubricato «Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche», che dispongono determinati adempimenti procedurali, quando rispondono ad esigenze unitarie, da ritenere particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico.

L'art. 94 del TUE, evocato dal Governo a parametro interposto, va qualificato come «principio fondamentale» della materia.

La norma prescrive che, nelle località sismiche, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione.

Considerata la rilevanza del bene protetto, che coinvolge il valore della tutela dell'incolumità pubblica, la quale non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali, la norma riveste una posizione «fondante» del settore dell'ordinamento al quale pertiene (ex plurimis, sentenze n. 282 del 2009, n. 364 del 2006, n. 336 del 2005).

Nella sentenza n. 182 del 2006, questa Corte ha affermato che il principio della previa autorizzazione scritta desumibile dall'art. 94 del TUE trae il proprio fondamento dall'intento unificatore del legislatore statale, il quale «è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende

anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali».

La giurisprudenza successiva – nel confermare l'intento unificatore della disciplina statale in questo ambito (sentenza n. 254 del 2010) – ha ribadito la natura di principio fondamentale della menzionata previsione dell'art. 94 (sentenze n. 64 del 2013 e n. 312 del 2010).

Su queste basi, la norma regionale impugnata, escludendo dalla preventiva autorizzazione sismica gli interventi sul patrimonio edilizio soggetti a SCIA, contrasta con il principio fondamentale secondo cui, nelle zone sismiche, l'autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione condiziona l'effettivo inizio di tutti i lavori, nel senso che in mancanza di essa il soggetto interessato non può intraprendere alcuna opera, pur se in possesso del prescritto titolo abilitativo edilizio.

Non coglie, infine, nel segno l'argomento difensivo della Regione Liguria, secondo cui la disposizione impugnata esenterebbe dalla previa autorizzazione sismica le sole opere "minori" e l'autocertificazione del tecnico sul rispetto della disciplina di settore sarebbe sufficiente a presidiare i valori che stanno alla base della normativa sulle costruzioni in zone sismiche, non coglie nel segno.

In un primo senso, va osservato che l'intera normativa riguardante le opere da realizzarsi in zone dichiarate sismiche ha come ambito di applicazione oggettivo non le nuove costruzioni, ma «tutte le costruzioni la cui sicurezza possa comunque interessare la pubblica incolumità» (art. 83 del TUE; lo stesso art. 94 si riferisce genericamente all'inizio di «lavori», senza limitazioni).

Il legislatore applica cioè un concetto trasversale molto ampio, indifferente e autonomo rispetto ad altre classificazioni vevoli nella disciplina edilizia, e tendenzialmente omnicomprensivo di tutte le vicende in cui si tratti della realizzazione di un'opera edilizia rilevante per la pubblica incolumità (sul punto, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 12 giugno 2009, n. 3706).

Pertanto, la circostanza che l'opera da realizzare consista in interventi sul patrimonio edilizio esistente – alcuni dei quali possono anche presentare rilevante impatto edilizio, come la manutenzione straordinaria, consistente in frazionamenti ed accorpamenti di unità immobiliari, il restauro e il risanamento conservativo, la ristrutturazione edilizia, anche quella comportante la demolizione e ricostruzione di edifici esistenti (interventi tutti rientranti nel campo di applicazione dell'art. 21-bis della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16, recante «Disciplina dell'attività edilizia») – non mette in dubbio il fatto che possa trattarsi comunque di una costruzione da realizzarsi in zona sismica, come tale ricompresa nell'ambito di applicazione dell'art. 94 del TUE.

Sotto altro profilo, va sottolineato come l'autorizzazione preventiva costituisca uno strumento tecnico idoneo ad assicurare un livello di protezione dell'incolumità pubblica indubbiamente più forte e capillare rispetto al meccanismo del controllo ex post ed eventuale, proprio della SCIA.

In definitiva, la norma regionale impugnata, poiché introduce una deroga al principio fondamentale espresso dall'art. 94 del TUE, è costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

3.3.– Resta assorbito il concorrente profilo di censura sollevato dal Governo con riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservate a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 20, comma 1, e 22 della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2016.

Sentenza : 22 novembre 2016, n. 273

Materia: determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio; governo del territorio; coordinamento della finanza pubblica

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 47 e 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, della Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 5, commi 3 e 5, della legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2015, n. 10 (Norme per l'alienazione e la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 3 e 5, della l.r. Abruzzo 10/2015

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 5, commi 3 e 5, della l.r. Abruzzo 10/2015, in materia di edilizia residenziale pubblica in riferimento agli artt. 47 e 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, della Costituzione.

Tale articolo, rubricato «Gestione e reimpiego dei proventi», disciplina i proventi derivanti dalle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che la legge regionale intende disciplinare in modo organico.

In particolare, il comma 3 dello stesso art.5 prevede che *“le ATER [Aziende territoriali per l'edilizia residenziale] programmano l'utilizzo dei proventi entro l'esercizio finanziario successivo all'incasso: a. nella misura minima dell'80 per cento per la manutenzione degli alloggi nonché per la realizzazione dei programmi finalizzati alla valorizzazione, riqualificazione e all'incremento del patrimonio abitativo pubblico anche attraverso la compartecipazione a Programmi di Rigenerazione Urbana, che sono disciplinati dalla Giunta regionale con apposito provvedimento da approvare entro centosessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge; b. la parte residua può essere utilizzata per il ripiano dei deficit finanziari delle ATER, desunti dai relativi bilanci”*.

Il comma 5, a sua volta, dispone che: *“I Comuni con popolazione inferiore ai tremila abitanti utilizzano i proventi prioritariamente per interventi di manutenzione straordinaria e recupero degli alloggi, il 20 per cento dei proventi può essere destinato alla realizzazione di opere di urbanizzazione nei quartieri dove sono localizzati immobili di Edilizia Residenziale Pubblica”*.

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni sopra richiamate contrasterebbero con l'art. 3, comma 1, lett. a) del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80, che ha sostituito il comma 1 dell'art. 13 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

La disposizione prevede, tra l'altro, che le risorse derivanti dalle alienazioni degli immobili di proprietà dei comuni, degli enti pubblici anche territoriali, *“[...] devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente”*. Ad avviso del ricorrente, la norma statale che prescrive la destinazione esclusiva delle risorse derivanti dalle

vendite degli immobili nei sensi specificati inciderebbe sulla determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati ai ceti meno abbienti, esprimendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica.

Le norme regionali impugnate, consentendo una destinazione dei proventi delle vendite diversa da quella prescritta dalla legge statale, invaderebbero pertanto l'ambito riservato alla potestà legislativa dello Stato, violando gli artt. 47 e 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Le stesse disposizioni regionali violerebbero, per i medesimi motivi, anche l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la norma statale esprimerebbe principi fondamentali nelle materie «coordinamento della finanza pubblica» e «governo del territorio».

Secondo la Corte le questioni sollevate sono in parte inammissibili e in parte fondate. Innanzitutto la prima censura - con cui si afferma che le disposizioni impugnate, nel prevedere da un lato l'obbligo, dall'altro, la facoltà di una diversa destinazione dei proventi derivanti dalla vendita degli alloggi medesimi [...] invaderebbero la potestà legislativa esclusiva statale nella materia 'livelli essenziali delle prestazioni', violando gli articoli 47 e 117, comma 2, lettera m), della Costituzione - risulta inammissibile in quanto assertiva e generica (ex plurimis, sent. 184/2012, nn. 185, 129, 114 e 68 del 2011, nn. 278 e 45 del 2010).

Secondo la costante giurisprudenza della Corte il ricorso in via principale non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità (ex plurimis, sent. n. 40/2007, n. 139/2006, nn. 450 e 360 del 2005), ma deve, altresì, contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge, tenendo conto che l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali (sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005)" (sentenza n. 259 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 233, n. 218, n. 153, n. 142 e n. 82 del 2015, n. 36 del 2014 e n. 41 del 2013).

Da ultimo questo orientamento è stato confermato dalla sent. n. 38 del 2016, in occasione della decisione di un ricorso del tutto simile a quello in esame. In questa, la Corte aveva infatti rilevato che la supposta violazione dell'art. 47 Cost. non era in alcun modo spiegata nel ricorso.

Inoltre, il ricorso dello Stato non era sorretto da una motivazione idonea a fare comprendere il significato della censura proposta neppure nella parte in cui lamentava la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.

Sotto questo profilo non appare rilevante neppure il richiamo alla sentenza n. 121 del 2010, che non appare sufficiente a colmare le lacune argomentative dell'impugnazione.

Tale sentenza si limita infatti a confermare l'orientamento secondo il quale la materia dell'edilizia residenziale pubblica, non espressamente contemplata dall'art. 117 Cost., si estende su tre livelli normativi: il primo relativo alla determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati ai ceti meno abbienti, espressione della competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni; il secondo alla programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale, che ricade nella materia «governo del territorio»; il terzo che riguarda invece la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost.

Tale precisazione, infatti, non contribuisce a chiarire perché la norma statale assunta dal ricorrente a riferimento, nel prevedere che i proventi della vendita degli alloggi siano destinati esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, inciderebbe sull'offerta minima di alloggi ai ceti meno abbienti, né, per altro verso, perché la norma regionale impugnata, nel prevedere che una quota dei proventi possa avere una destinazione diversa, interferirebbe con la competenza statale esclusiva.

Inoltre il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta l'invasione da parte della Regione della competenza concorrente dello Stato nelle materie «governo del territorio» e «coordinamento della finanza pubblica», con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dovendosi intendere la citata disposizione statale in materia di destinazione dei proventi dalla vendita degli

alloggi di edilizia residenziale pubblica come espressione di principio fondamentale delle materie stesse.

Anche in questo caso la Corte rileva però la carenza di motivazione, in quanto mancano nel ricorso indicazioni sulle ragioni per le quali di questa materia effettivamente si tratterebbe e sul perché la legge impugnata eccederebbe i limiti della potestà concorrente regionale, unitamente all'impossibilità di desumere tali ragioni altrimenti, nel contesto dell'impugnazione» (sent. n. 38 del 2016).

Il ricorrente, inoltre, ad avviso della Corte, omette di esporre le ragioni per cui la norma interposta, là dove stabilisce un vincolo di destinazione esclusiva dei proventi, esprimerebbe un «principio fondamentale» riservato alla potestà legislativa dello Stato nell'evocata materia di competenza concorrente.

La Corte ritiene però ammissibile la censura relativa alla violazione delle competenze statali in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

La motivazione del ricorso in esame si presenta sostanzialmente simile a quella del ricorso deciso con la sent. n. 38/2016, in quanto lo Stato, oltre a riprodurre i testi della norma impugnata e di quella assunta a parametro interposto, rileva che le disposizioni della legge regionale “non sono in linea” con quelle statali, poiché prevedono la facoltà di una destinazione diversa dei proventi che derivano dalla vendita degli alloggi.

Anche in questo caso sono messe in evidenza la natura esclusiva del vincolo di destinazione delle risorse derivanti dalle alienazioni degli alloggi impresso dal legislatore statale e la sua funzionalizzazione alla realizzazione di un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica e «[q]uesti riferimenti, benché succinti, all'oggetto e alla ratio della norma interposta, considerata nella sua oggettiva sostanza, [...], risultano di per se stessi evocativi della natura di scelta finanziaria di fondo della previsione statale, senza che a tali fini siano necessarie altre spiegazioni, e sono in grado, in questi stessi termini, di esprimere con sufficiente chiarezza il significato della censura formulata dal ricorrente» (sent.n. 38 del 2016).

Valutata l'ammissibilità della questione con riferimento alla violazione della competenza statale concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», la Corte dichiara la questione fondata.

Anche a questo proposito la Corte richiama la sent. n. 38 del 2016 e sottolinea come la destinazione esclusiva dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, di cui all'art. 3, comma 1, lett. a), del d.l. n. 47 del 2014, esprima una scelta di politica nazionale di non depauperamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, diretta a fronteggiare l'emergenza abitativa e, al tempo stesso, la crisi del mercato delle costruzioni.

Il vincolo di destinazione esclusiva stabilito dalla norma statale va considerato come espressione di un principio fondamentale nella materia «coordinamento della finanza pubblica», con il quale il legislatore statale ha inteso fissare una regola generale di uso uniforme delle risorse disponibili provenienti dalle alienazioni immobiliari, con la conseguenza che una norma regionale «che consente agli enti di gestione di destinare parte dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a un diverso fine. Si pone in contrasto con esso e invada la competenza concorrente dello Stato nella materia “coordinamento della finanza pubblica”, violando l'art. 117, terzo comma, Cost.

Da qui la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 3 e 5, della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2015.

Edilizia e urbanistica - Proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Modalità di gestione e reimpiego da parte delle ATER e dei comuni con popolazione inferiore ai tremila abitanti. - Legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2015, n. 10 (Norme per l'alienazione e la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica), art. 5, commi 3 e 5. - (T-160273) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.51 del 21-12-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 3 e 5, della legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2015, n. 10 (Norme per l'alienazione e la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30-31 luglio 2015, depositato in cancelleria il 7 agosto 2015 ed iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;

udito l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago 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 impugnato l'art. 5, commi 3 e 5, della legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2015, n. 10 (Norme per l'alienazione e la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica), in riferimento agli artt. 47 e 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, della Costituzione.

L'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2015 reca la rubrica «Gestione e reimpiego dei proventi». I «proventi» ai quali si riferisce la norma sono quelli che derivano dalle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che la legge regionale intende disciplinare in modo organico.

Il comma 3 recita: «Le ATER [Aziende territoriali per l'edilizia residenziale] programmano l'utilizzo dei proventi entro l'esercizio finanziario successivo all'incasso:

a. nella misura minima dell'80 per cento per la manutenzione degli alloggi nonché per la realizzazione dei programmi finalizzati alla valorizzazione, riqualificazione e all'incremento del patrimonio abitativo pubblico anche attraverso la compartecipazione a Programmi di Rigenerazione Urbana, che sono disciplinati dalla Giunta regionale con apposito provvedimento da approvare entro centosessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge;

b. la parte residua può essere utilizzata per il ripiano dei deficit finanziari delle ATER, desunti dai relativi bilanci».

Il comma 5, a sua volta, dispone che: «I Comuni con popolazione inferiore ai tremila abitanti utilizzano i proventi prioritariamente per interventi di manutenzione straordinaria e recupero degli alloggi, il 20 per cento dei proventi può essere destinato alla realizzazione di opere di urbanizzazione nei quartieri dove sono localizzati immobili di Edilizia Residenziale Pubblica».

Queste disposizioni contrasterebbero con l'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80, che ha sostituito il comma 1 dell'art. 13 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

La disposizione prevede, tra l'altro, che le risorse derivanti dalle alienazioni degli immobili di proprietà dei comuni, degli enti pubblici anche territoriali, nonché degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, «[...] devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente».

Ad avviso del ricorrente, la norma statale che prescrive la destinazione esclusiva delle risorse derivanti dalle vendite degli immobili nei sensi specificati inciderebbe sulla determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati ai ceti meno abbienti, esprimendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica.

Le norme regionali impugnate, consentendo una destinazione dei proventi delle vendite diversa da quella prescritta dalla legge statale, invaderebbero pertanto l'ambito riservato alla potestà legislativa dello Stato, violando gli artt. 47 e 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Le stesse disposizioni regionali violerebbero, per i medesimi motivi, anche l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la norma statale esprimerebbe principi fondamentali nelle materie «coordinamento della finanza pubblica» e «governo del territorio».

2.– Le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri sono in parte inammissibili e in parte fondate.

2.1.– È innanzitutto inammissibile la prima censura, con la quale il ricorrente afferma che l'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014, nella parte in cui prevede la destinazione in via esclusiva dei proventi delle alienazioni, inciderebbe sulla determinazione dell'offerta di alloggi destinati ai ceti meno abbienti e sarebbe pertanto «espressione della competenza esclusiva dello Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione come ripetutamente chiarito dalla Corte Costituzionale (da ultimo, con la sentenza n. 121 del 2010)», sicché le disposizioni impugnate, nel prevedere «da un lato l'obbligo, dall'altro, la facoltà di una diversa destinazione dei proventi derivanti dalla vendita degli alloggi medesimi [...] invadono la potestà legislativa esclusiva statale nella materia 'livelli essenziali delle prestazioni', violando gli articoli 47 e 117, comma 2, lettera m), della Costituzione».

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «il ricorso in via principale non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità (ex plurimis, sentenze n. 40 del 2007, n. 139 del 2006, n. 450 e n. 360 del 2005, n. 213 del 2003, n. 384 del 1999), ma deve, altresì, contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge (si vedano, oltre alle pronunce già citate, anche le sentenze n. 261 del 1995 e n. 85 del 1990), tenendo conto che l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali (sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005)» (sentenza n. 259 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 233, n. 218, n. 153, n. 142 e n. 82 del 2015, n. 36 del 2014 e n. 41 del 2013).

La genericità e l'assertività delle censure implicano, di conseguenza, l'inammissibilità della questione (ex plurimis, sentenze n. 184 del 2012, n. 185, n. 129, n. 114 e n. 68 del 2011, n. 278 e n. 45 del 2010).

La recente sentenza n. 38 del 2016 ha confermato tale orientamento in occasione della decisione di un ricorso del tutto simile a quello in esame.

In essa questa Corte ha rilevato in primo luogo che la lamentata violazione dell'art. 47 Cost. non era in alcun modo spiegata nel ricorso.

Lo Stato, infatti, non solo aveva evocato il parametro costituzionale in maniera generica ma non aveva offerto argomenti di sorta idonei a far comprendere le ragioni per le quali la previsione costituzionale sarebbe stata violata, e ciò anche volendo ritenere la censura riferita al secondo comma dell'art. 47 Cost., nella parte in cui prevede che la Repubblica «[f]avorisce l'accesso del

risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione». Per le stesse ragioni di totale mancanza di motivazione, la questione sollevata ora dallo Stato in relazione alla legge reg. Abruzzo n. 10 del 2015 è inammissibile.

Nella citata sentenza n. 38 del 2016 questa Corte ha ritenuto inoltre che il ricorso dello Stato non fosse sorretto da una motivazione idonea a fare comprendere il significato della censura proposta neppure nella parte in cui lamentava la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., giacché in esso «il ricorrente si limita ad affermare che la norma statale interposta, incidendo sull'offerta minima degli alloggi destinati ai ceti meno abbienti, interviene sui livelli essenziali delle prestazioni nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, ma non offre alcun argomento, né generale né specifico, a supporto della sua affermazione e, di conseguenza, delle ragioni per le quali la norma regionale, nel prevedere la possibilità di una diversa destinazione dei proventi derivanti dalla vendita degli alloggi, interferirebbe con una competenza statale esclusiva».

Nel ricorso qui in esame, il ricorrente aggiunge ad affermazioni di contenuto analogo e connotate dallo stesso grado di genericità il richiamo alla sentenza n. 121 del 2010, della cui motivazione riporta ampi stralci.

Questo richiamo giurisprudenziale, tuttavia, non è sufficiente a colmare le lacune argomentative dell'impugnazione.

Per quello che qui interessa, il precedente invocato conferma l'orientamento secondo il quale la materia dell'edilizia residenziale pubblica, non espressamente contemplata dall'art. 117 Cost., si estende su tre livelli normativi.

Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati ai ceti meno abbienti, espressione della competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni; il secondo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale, che ricade nella materia «governo del territorio»; il terzo livello normativo riguarda invece la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost.

La precisazione, tuttavia, non contribuisce a chiarire perché la norma statale assunta dal ricorrente a riferimento, nel prevedere che i proventi della vendita degli alloggi siano destinati esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, inciderebbe sull'offerta minima di alloggi ai ceti meno abbienti, né, per altro verso, perché la norma regionale impugnata, nel prevedere che una quota dei proventi possa avere una destinazione diversa, interferirebbe con la competenza statale esclusiva.

2.2.– Con le altre censure, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta l'invasione da parte della Regione della competenza concorrente dello Stato nelle materie «governo del territorio» e «coordinamento della finanza pubblica», con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dovendosi intendere la citata disposizione statale in materia di destinazione dei proventi dalla vendita degli alloggi di edilizia residenziale pubblica come espressione di principio fondamentale delle materie stesse.

La dedotta lesione della competenza concorrente dello Stato nella materia «governo del territorio» risulta anch'essa priva di adeguata motivazione, in assenza di «indicazioni di sorta sulle ragioni per le quali di questa materia effettivamente si tratterebbe e sul perché la legge impugnata eccederebbe i limiti della potestà concorrente regionale, unitamente all'impossibilità di desumere tali ragioni altrimenti, nel contesto dell'impugnazione» (sentenza n. 38 del 2016).

Il ricorrente, inoltre, omette di esporre le ragioni per cui la norma interposta, là dove stabilisce un vincolo di destinazione esclusiva dei proventi, esprimerebbe un «principio fondamentale» riservato alla potestà legislativa dello Stato nell'evocata materia di competenza concorrente.

Nemmeno in questo caso il richiamo alla sentenza n. 121 del 2010 è idoneo a colmare le lacune della motivazione. Dai passaggi della sentenza riportati in ricorso si desume che la previsione di un piano nazionale di edilizia abitativa riguarda la programmazione degli interventi di

edilizia residenziale pubblica ed è riconducibile, pertanto, al secondo dei tre livelli normativi nei quali si articola la disciplina dell'edilizia residenziale pubblica, e quindi alla materia «governo del territorio».

La precisazione non spiega perché la norma statale assunta a parametro interposto inciderebbe sulla programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica, né perché la norma regionale impugnata interferirebbe con la competenza statale concorrente.

2.3.– Seguendo ancora una volta il percorso segnato con la sentenza n. 38 del 2016, e di fronte a una impugnazione formulata sostanzialmente negli stessi termini, questa Corte ritiene che la censura di violazione delle competenze statali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» superi invece il vaglio di ammissibilità.

La motivazione del ricorso in esame si presenta sostanzialmente simile a quella del ricorso deciso con la sentenza citata, in quanto lo Stato, oltre a riprodurre i testi della norma impugnata e di quella assunta a parametro interposto, rileva che le disposizioni della legge regionale “non sono in linea” con quelle statali, poiché prevedono la facoltà di una destinazione diversa dei proventi che derivano dalla vendita degli alloggi.

Sono messe in evidenza anche in questo caso la natura esclusiva del vincolo di destinazione delle risorse derivanti dalle alienazioni degli alloggi impresso dal legislatore statale e la sua precipua funzionalizzazione alla realizzazione di un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica e «[q]uesti riferimenti, benché succinti, all’oggetto e alla ratio della norma interposta, considerata nella sua oggettiva sostanza, [...], risultano di per se stessi evocativi della natura di scelta finanziaria di fondo della previsione statale, senza che a tali fini siano necessarie altre spiegazioni, e sono in grado, in questi stessi termini, di esprimere con sufficiente chiarezza il significato della censura formulata dal ricorrente» (sentenza n. 38 del 2016).

Limitatamente al profilo della lamentata violazione della competenza statale concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», di conseguenza, l’impugnazione è ammissibile.

3.– Per la parte in cui è ammissibile, la questione è fondata.

Anche a questo proposito deve essere richiamata la sentenza n. 38 del 2016.

In essa è affermato che l’art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014, nell’imporre la destinazione esclusiva dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, esprime una scelta di politica nazionale di non depauperamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, diretta a fronteggiare l’emergenza abitativa e, al tempo stesso, la crisi del mercato delle costruzioni.

Si tratta di una scelta che, nell’ambito di un più ampio disegno di politica economica nazionale delineato dal legislatore, mira a finanziare il programma straordinario di edilizia residenziale attraverso piani di alienazioni che privilegiano, come dispone lo stesso art. 3, comma 1, lettera a), la «possibilità di favorire la dismissione degli alloggi nei condomini misti nei quali la proprietà pubblica è inferiore al 50 per cento oltre che in quelli inseriti in situazioni abitative estranee all’edilizia residenziale pubblica, al fine di conseguire una razionalizzazione del patrimonio e una riduzione degli oneri a carico della finanza locale», quindi al fine di conseguire un altro obiettivo generale di finanza pubblica.

Il vincolo di destinazione esclusiva stabilito dalla norma statale va pertanto considerato come l’espressione di un principio fondamentale nella materia «coordinamento della finanza pubblica», con il quale il legislatore statale ha inteso fissare una regola generale di uso uniforme delle risorse disponibili provenienti dalle alienazioni immobiliari, sicché una norma regionale «che consente agli enti di gestione di destinare parte dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a un diverso fine contrasta con il principio dettato dalla norma di riferimento e invade, in questo modo, la competenza concorrente dello Stato nella materia “coordinamento della finanza pubblica”, violando l’art. 117, terzo comma, Cost.» (sentenza n. 38 del 2016).

Come si è visto, l'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2015 consente alle ATER abruzzesi di destinare il venti per cento dei proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi al ripianamento dei loro deficit finanziari (comma 3) e ai comuni con popolazione inferiore ai tremila abitanti di destinare la stessa quota percentuale dei proventi alla realizzazione di opere di urbanizzazione nei quartieri dove sono localizzati immobili di edilizia residenziale pubblica (comma 5), ponendosi così a sua volta in contrasto con il principio di destinazione esclusiva dettato dalla norma di riferimento, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

4.– Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 3 e 5, della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2015.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 3 e 5, della legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2015, n. 10 (Norme per l'alienazione e la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2016.

Sentenza: 19 ottobre 2016, n. 275

Materia: diritto allo studio

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: TAR Abruzzo

Oggetto: articolo 6, comma 2-*bis*, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)

Esito: illegittimità costituzionale limitatamente all'inciso "nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa,"

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

La Provincia di Pescara ha adito il Tribunale amministrativo dell'Abruzzo al fine di accertare giudizialmente l'adempimento, da parte della Regione, dell'obbligo patrimoniale di rifondere alla stessa, per il periodo 2006/2012, nella misura del 50% le spese documentate da essa sostenute per gli interventi di trasporto degli studenti in situazione di handicap o di svantaggio che frequentano l'istruzione secondaria superiore e di assistenza scolastica qualificata agli stessi, così come stabilito dal combinato disposto degli articoli 5 bis e 6, comma 2 bis della legge regionale sul diritto allo studio.

La Provincia, che aveva adempiuto per ciò che le imponeva la legge citata quanto ad invio di atti e di rispetto dei tempi, lamenta un'erogazione inferiore a quanto prefissato in legge, con la conseguenza che il ridotto finanziamento della Regione aveva comportato un forte indebitamento che aveva portato ad una drastica riduzione dei servizi erogati agli studenti disabili. La Regione non contesta l'ammontare delle spese sostenute dalla Provincia, ma ritiene di aver legittimamente determinato l'entità effettiva del proprio contributo, in misura inferiore al 50% di esse, facendo applicazione dell'articolo 6, comma 2-*bis*, che integra il presupposto autorizzatorio della spesa iscritta in bilancio.

Infatti la disposizione per la quale il TAR, ritenuta la rilevanza di essa ai fini della decisione del giudizio, solleva in via pregiudiziale la questione di legittimità costituzionale, recita: *Per gli interventi previsti dall'art. 5-bis, la Giunta regionale garantisce, nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa, un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle province; la restante parte viene garantita da ciascuna provincia.*

Il giudice a quo ritiene che, con riferimento all'articolo 10 della Costituzione, per ciò che concerne l'articolo 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18, e all'articolo 38, terzo e quarto comma della Costituzione, che assicurano il diritto allo studio/istruzione delle persone con disabilità, l'effettività di tale diritto risulterebbe di fatto pregiudicata dal condizionamento dell'erogazione del contributo alle disponibilità finanziarie, di volta in volta, determinate dalle leggi di bilancio. Subordinare l'erogazione del contributo a quanto sopradescritto, rende l'obbligo assunto dalla Regione una *posta aleatoria e incerta*, lasciata alle scelte finanziarie dell'ente, comportando quindi un'illegittima compressione del diritto allo studio del disabile.

La Corte ritiene fondata la questione, in quanto il diritto allo studio del disabile, di cui all'articolo 38 della Costituzione, ha natura di diritto fondamentale, tutelato anche dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18, per cui ciò comporta per il legislatore *un limite invalicabile nel «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati»* (sentenza n. 80 del 2010).

Il servizio di trasporto scolastico e di assistenza, interventi previsti dall'articolo 5 bis della legge della regione Abruzzo 78/78 sono proprio da considerarsi quali *componente essenziale ad assicurare l'effettività* del diritto all'istruzione.

Una volta operata la scelta legislativa di contribuire in una misura prefissata allo sforzo di rendere davvero concreto il diritto fondamentale del disabile, questa non può essere resa incerta sia sull'an che sul quantum, poiché l'indeterminatezza del finanziamento mina alla radice l'affidamento degli altri enti nel programmare con certezza le azioni per i servizi sopradescritti e configura quindi un *vulnus* sull'effettività dei servizi di cui sopra.

La Corte richiama espressamente la propria giurisprudenza in merito al diritto incompressibile del disabile a prestazioni connesso al suo diritto fondamentale *“in attuazione dell'art. 38, terzo comma, Cost., il diritto all'istruzione dei disabili e l'integrazione scolastica degli stessi sono previsti, in particolare, dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate)», la quale «attribuisce al disabile il diritto soggettivo all'educazione ed all'istruzione a partire dalla scuola materna fino all'università»; e che «la partecipazione del disabile “al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati costituisce [...] un rilevante fattore di socializzazione e può contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato (sentenza n. 215 del 1987)”»* (sentenza n. 80 del 2010)”.

Pertanto il legislatore ha sì una discrezionalità nel prevedere ed individuare una serie di interventi a favore dei disabili, ma una volta che questo insieme indefettibile di garanzie è stato stabilito, egli trova, come sopradetto, *un limite invalicabile nella necessità di coerenza intrinseca della stessa legge regionale*, per cui la disposizione impugnata appare in palese contraddizione con l'individuazione del suddetto insieme, di cui non viene garantita l'attuazione. L'incompressibilità di tale nucleo di garanzie non può e non deve essere vanificata e sacrificata dall'esigenza di altre scelte per mantenere l'equilibrio di bilancio, anzi è essa stessa ad incidere su di esso *per condizionarne la doverosa erogazione*.

Peraltro la Corte ritiene che proprio la struttura dell'articolato in materia di diritto allo studio, improntato alla programmazione degli interventi sulla base di dati relativi ad anni precedenti, appare consona a consentire un'esatta allocazione di risorse finanziarie per garantire i diritti incompressibili dei disabili, non palesandosi pertanto nessun ostacolo al raggiungimento dell'equilibrio di bilancio, per cui *scelte allocative di risorse* (sono) *suscettibili di sindacato in quanto rientranti “nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte* (sentenza n. 260 del 1990 e sentenza n. 10 del 2016).

Inoltre *sul tema della condizione giuridica del portatore di handicaps confluiscano un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale; e che, conseguentemente, il canone ermeneutico da impiegare in siffatta materia è essenzialmente dato dall'interrelazione e integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela»* (sentenza n. 215 del 1987).

Istruzione - Servizio di trasporto ed assistenza agli alunni disabili - Obbligo di contribuzione della Regione alle spese sostenute dalle Province, nella misura del 50% e nei limiti della disponibilità finanziaria. - Legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), art. 6, comma 2-bis, aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)». - (T-160275) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.51 del 21-12-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, nel procedimento vertente tra la Provincia di Pescara e la Regione Abruzzo, con ordinanza del 19 marzo 2014, iscritta al n. 123 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 30, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2016 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l'avvocato Fabio Francesco Franco per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita, in riferimento all'art. 10 – in relazione all'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18 – e all'art. 38 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)», nella parte in cui prevede, per gli interventi previsti dall'art. 5-bis della medesima legge e, in particolare, per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti portatori di handicap o di situazioni di svantaggio, che la Giunta regionale garantisce un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province solo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa».

2.– Il giudice a quo ritiene che il condizionamento dell'erogazione del contributo alle disponibilità finanziarie, di volta in volta determinate dalla legge di bilancio, trasformi l'onere della Regione in una posta aleatoria e incerta, totalmente rimessa alle scelte finanziarie dell'ente, con il rischio che esse divengano arbitrarie, in difetto di limiti predeterminati dalla legge, risolvendosi nella illegittima compressione del diritto allo studio del disabile, la cui effettività non potrebbe essere finanziariamente condizionata.

3.– In via preliminare, occorre premettere che non incide sulla rilevanza della questione sollevata, l'avvenuto trasferimento ai Comuni delle funzioni amministrative già attribuite, conferite o comunque esercitate dalle Province (tra le quali quelle in materia di assistenza scolastica e diritto allo studio), per effetto della sopravvenuta legge della Regione Abruzzo 20 ottobre 2015, n. 32,

(Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative delle Province in attuazione della legge n. 56/2014), in attuazione alla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni).

3.1.– In proposito, infatti, va rilevato che, nel giudizio a quo, la Provincia di Pescara ha agito per vedersi corrispondere il contributo del 50% per il servizio di trasporto per i disabili svolto tra il 2006 ed il 2012, che resta regolato dalla normativa antecedente al riordino operato dalla legge reg. Abruzzo n. 32 del 2015.

3.2.– Pertanto, poiché la Regione non ha contestato le spese sostenute dalla Provincia, ma ha determinato l'entità effettiva del proprio contributo, in misura inferiore al 50% di esse, facendo applicazione dell'art. 6, comma 2-bis, della legge reg. Abruzzo n. 78 del 1978, che integra il presupposto autorizzatorio della spesa iscritta in bilancio, la questione di legittimità costituzionale di tale norma è pregiudiziale alla decisione da adottare nel giudizio a quo.

4.– Nel merito la questione è fondata.

Il diritto all'istruzione del disabile è consacrato nell'art. 38 Cost., e spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale.

5.– La natura fondamentale del diritto, che è tutelato anche a livello internazionale dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18, impone alla discrezionalità del legislatore un limite invalicabile nel «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» (sentenza n. 80 del 2010), tra le quali rientra il servizio di trasporto scolastico e di assistenza poiché, per lo studente disabile, esso costituisce una componente essenziale ad assicurare l'effettività del medesimo diritto.

6.– Nella specie il legislatore regionale si è assunto l'onere di concorrere, al fine di garantire l'attuazione del diritto, alla relativa spesa, ma una previsione che lasci incerta nell'an e nel quantum la misura della contribuzione, la rende aleatoria, traducendosi negativamente sulla possibilità di programmare il servizio e di garantirne l'effettività, in base alle esigenze presenti sul territorio.

7.– Si deve ritenere che l'indeterminata insufficienza del finanziamento condizioni, ed abbia già condizionato, l'effettiva esecuzione del servizio di assistenza e trasporto come conformato dal legislatore regionale, violando in tal modo il precetto contenuto nell'art. 38, terzo e quarto comma, Cost.

Tale effettività non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto, nel quadro dei compositi rapporti amministrativi e finanziari degli enti territoriali coinvolti.

Difatti l'affidamento generato dalla previsione del contributo regionale condiziona la misura della disponibilità finanziaria della Provincia e degli altri enti coinvolti nell'assolvimento del servizio in questione.

Non può neppure essere condivisa in tale contesto la difesa formulata dalla Regione secondo cui ogni diritto, anche quelli incompressibili della fattispecie in esame, debbano essere sempre e comunque assoggettati ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili.

Innanzitutto, la sostenibilità non può essere verificata all'interno di risorse promiscuamente stanziato attraverso complessivi riferimenti numerici.

Se ciò può essere consentito in relazione a spese correnti di natura facoltativa, diverso è il caso di servizi che influiscono direttamente sulla condizione giuridica del disabile aspirante alla frequenza e al sostegno nella scuola.

In secondo luogo, è proprio la legge di cui fa parte la norma impugnata a conformare in concreto le situazioni soggettive oggetto di assistenza (senza poi farne conseguire il necessario finanziamento per effetto del richiamato inciso riduttivo).

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che «in attuazione dell'art. 38, terzo comma, Cost., il diritto all'istruzione dei disabili e l'integrazione scolastica degli stessi sono previsti, in particolare, dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate)», la quale «attribuisce al disabile il diritto soggettivo all'educazione ed all'istruzione a partire dalla scuola materna fino all'università»; e che «la partecipazione del disabile “al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati costituisce [...] un rilevante fattore di socializzazione e può contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato (sentenza n. 215 del 1987)”» (sentenza n. 80 del 2010).

8.– La disposizione impugnata è peraltro incoerente anche rispetto al quadro normativo complessivo dei finanziamenti destinati ai servizi a rilevanza sociale quale risultante dalla legge di bilancio, alla quale essa demanda la quantificazione ridotta del finanziamento. In tal modo viene reso generico ed indefinito il finanziamento destinato a servizi afferenti a diritti meritevoli di particolare tutela, rendendo possibile – come esattamente affermato dal giudice rimettente – che le risorse disponibili siano destinate a spese facoltative piuttosto che a garantire l'attuazione di tali diritti.

Pertanto, pur essendo la disposizione in questione appartenente a un contesto distinto da quello della legge di bilancio, la sua influenza su quest'ultima provoca un risultato normativo non conforme a Costituzione.

9.– La garanzia del 50% della copertura del servizio di assistenza ai disabili appartiene alla conformazione della struttura e dell'organizzazione del servizio stesso.

Pertanto, l'indeterminatezza del finanziamento determina un vulnus all'effettività del servizio di assistenza e trasporto, come conformato dal legislatore regionale, con conseguente violazione dell'art. 38, terzo e quarto comma, Cost.

10.– D'altronde va considerato che, sebbene il legislatore goda di discrezionalità nell'individuazione delle misure per la tutela dei diritti delle persone disabili, detto potere discrezionale trova un limite invalicabile nella necessità di coerenza intrinseca della stessa legge regionale contenente la disposizione impugnata, con la quale viene specificato il nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati.

Dunque il livello delle prestazioni dovute, mentre appare salvaguardato dalla legge regionale nel suo complesso ed in particolare nella parte che prevede una pianificazione del fabbisogno degli interventi, nonché un preciso rendiconto degli oneri sostenuti, risulta poi vanificato dalla prescrizione contraddittoria che subordina il finanziamento (da parte regionale) degli interventi alle politiche ed alle gestioni ordinarie del bilancio dell'ente.

11.– Non può nemmeno essere condiviso l'argomento secondo cui, ove la disposizione impugnata non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, la norma violerebbe l'art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria.

A parte il fatto che, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice.

È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione.

12.– Con riguardo alla Regione, è da sottolineare come l’impianto della legge reg. Abruzzo n. 78 del 1978 sia improntato al metodo della programmazione, secondo cui gli interventi ed i pertinenti oneri finanziari sono istruiti nell’anno precedente così da consentire la loro corretta iscrizione nel bilancio, soprattutto quando riguardano il nucleo incompressibile del diritto a prestazioni riconducibili a diritti fondamentali.

In tal modo non è configurabile il rischio per l’equilibrio del bilancio della Regione da essa paventato in correlazione allo stanziamento della percentuale di finanziamento prevista per legge.

Proprio la previa redazione del piano di assistenza testimonia l’inverosimiglianza dell’ipotesi di squilibrio di bilancio che è viceversa eziologicamente collegabile all’uso promiscuo delle risorse, che il giudice rimettente individua come autentica causa vanificatrice della copertura finanziaria del servizio.

13.– Nel caso in esame, il rapporto di causalità tra allocazione di bilancio e pregiudizio per la fruizione di diritti incompressibili avviene attraverso la combinazione tra la norma impugnata e la genericità della posta finanziaria del bilancio di previsione, nella quale convivono in modo indifferenziato diverse tipologie di oneri, la cui copertura è rimessa al mero arbitrio del compilatore del bilancio e delle autorizzazioni in corso d’anno.

In buona sostanza si ripete, sotto il profilo sostanziale, lo schema finanziario già censurato da questa Corte, secondo cui, in sede di redazione e gestione del bilancio, vengono determinate, anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati, scelte allocative di risorse «suscettibili di sindacato in quanto rientranti “nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte (sentenza n. 260 del 1990)”» (sentenza n. 10 del 2016).

14.– In definitiva, nella materia finanziaria non esiste «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi».

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

Sul punto è opportuno anche ricordare «come sul tema della condizione giuridica del portatore di handicaps confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale; e che, conseguentemente, il canone ermeneutico da impiegare in siffatta materia è essenzialmente dato dall’interrelazione e integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela» (sentenza n. 215 del 1987).

15.– Altrettanto infondata è la tesi secondo cui la norma terrebbe conto della doverosa contribuzione da parte degli assistiti dotati di capacità contributiva.

Di tale contribuzione non v’è traccia nell’intera legge reg. Abruzzo n. 78 del 1978; e, soprattutto, la medesima legge, nella sua formulazione letterale, parla di garanzia della spesa necessaria e documentata senza evocare altre fonti di finanziamento.

16.– Infine, non è condivisibile l’argomento secondo cui le scelte adottate in sede di bilancio non avverrebbero in modo generico, bensì con apposita istruttoria ricavata dall’acquisizione dei piani preventivi di intervento predisposti dalle Province sulla base delle necessità riscontrate nell’anno scolastico in corso e di quelle dichiarate dal genitore dello studente che si iscrive per la prima volta al grado di istruzione secondaria superiore.

È proprio la disattenzione alle risultanze del piano il vizio genetico della norma contestata, che consente di prescindere al di là di ogni ragionevole argomento: condizionare il finanziamento del 50% delle spese già quantificate dalle Province (in conformità alla pianificazione disciplinata dallo stesso legislatore regionale) a generiche ed indefinite previsioni di bilancio realizza una situazione di aleatorietà ed incertezza, dipendente da scelte finanziarie che la Regione può svolgere con semplici operazioni numeriche, senza alcun onere di motivazione in ordine alla scala di valori che con le risorse del bilancio stesso si intende sorreggere.

17.– Significativi in proposito appaiono i dati storici della contribuzione regionale in valore assoluto e percentuale: nell’ordinanza del giudice rimettente – e le cifre non sono in contestazione tra le parti – si legge che «per l’esercizio finanziario 2008, risulterebbero stanziati in bilancio 1.400.000,00 per l’attuazione dell’art. 6 comma 2-bis della legge regionale n. 78 del 1978, quindi le Province hanno ottenuto un cofinanziamento nella percentuale del 39% (invece che del 50%) delle somme spese; per il successivo esercizio finanziario 2009, sono stati stanziati in bilancio solo 700.000,00, quindi le Province hanno ottenuto un cofinanziamento di poco inferiore al 18%; nel 2011 la percentuale è stata del 26% circa; nel 2012 il 22% circa». Palese è la lesione della effettività del servizio, non solo sotto il profilo quantitativo, ma anche per l’assoluta discontinuità delle percentuali di copertura ammesse a finanziamento.

18.– Ciò conferma l’assunto del giudice a quo, secondo cui «in quanto spese non obbligatorie, quantomeno non in misura fissa, i contributi regionali per il trasporto dei disabili possono essere ridotti già nella fase amministrativa di formazione delle unità previsionali di base, senza che di ciò vi sia alcuna evidenza o limite idoneo a dare effettività ai diritti previsti dalla Costituzione e sottesi a tale servizio di trasporto».

19.– Per tali argomentazioni, l’art. 6, comma 2-bis, della legge reg. Abruzzo n. 78 del 1978 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo limitatamente all’inciso «, nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa,».

20.– Rimangono assorbite le ulteriori censure formulate in riferimento all’art. 10 Cost., in relazione all’art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l’attuazione del diritto allo studio), aggiunto dall’art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)», limitatamente all’inciso «, nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa,».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2016.

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

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2016.

Sentenza: 23 novembre 2016, n. 279

Materia: Bilancio e contabilità – Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: art. 81, terzo e quarto comma, art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 9 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018),.

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018);

in via consequenziale, illegittimità costituzionale della legge reg. Molise n. 6 del 2016 in applicazione 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'articolo 9 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), nonché in riferimento all'art. 81, terzo e quarto comma, Cost.

Il ricorrente lamenta che l'articolo censurato, rubricato «Avanzo di amministrazione», abbia indebitamente previsto l'iscrizione di somme nella parte attiva del bilancio per allargare la possibilità di spesa, in tal modo pregiudicando l'equilibrio di bilancio tutelato dall'articolo 81, terzo e quarto comma, della Costituzione e lamenta anche la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, per essersi discostato, nell'allocatione di tali somme, dai modelli previsti dalla legislazione statale in tema di armonizzazione dei conti pubblici.

Il Presidente del Consiglio ricorda che il collegamento tra entrate e spese a destinazione vincolata utilizzato nell'ambito del bilancio di previsione impugnato, non consentendo di individuare con esattezza «*i presupposti normativi dell'utilizzazione in deroga al principio generale del previo accertamento del risultato di amministrazione complessivo*» (sentenza n. 70 del 2012), sarebbe in contrasto non solo, sotto il profilo formale, con la modellistica in tema di armonizzazione, ma soprattutto col principio dell'equilibrio di bilancio, perché consentirebbe di espandere la spesa oltre i limiti consentiti dalla legislazione vigente e dall'inflessibile principio di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

Il ricorrente solleva questione di legittimità anche con riguardo alla mancata contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità previste dagli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di

versamento di tributi degli enti locali), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, effettivamente incamerate negli esercizi 2013 e 2014, nonché alla mancata copertura nel triennio della quota interessi e della quota capitale delle suddette anticipazioni di liquidità in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., rilevando che ciò non sarebbe conforme alle prescrizioni ed alle modalità specificamente previste dall'art. 1, commi 692 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

La Corte ritiene fondate le questioni sollevate nei confronti dell'articolo 9 dichiarandone l'illegittimità costituzionale, ma estende la dichiarazione di illegittimità costituzionale all'intera legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018) per le seguenti motivazioni:

1- le questioni sollevate sono profondamente compenstrate, perché gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall'art. 81 Cost.

La manovra elusiva consiste essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario 2016, nel biennio successivo e nel lungo periodo di rientro dai disavanzi pregressi.

Ciò comporta una lesione agli equilibri di bilancio ben più ampia di quella risultante dalla sommatoria delle singole illegittimità dedotte dal ricorrente in relazione ai principi contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011. Proprio dalla fondatezza delle singole questioni sollevate si evince, infatti, che la non corretta redazione del censurato art. 9 finisce per influenzare, in senso costituzionalmente non conforme, gli equilibri complessivi dei bilanci annuale e pluriennale della Regione Molise.

2- La lesione di detti equilibri è talmente estesa da investire la stessa struttura del bilancio, invalidandone sostanzialmente l'intera costruzione. Con riguardo alla fattispecie in esame, è utile ricordare il costante orientamento della Corte, secondo cui la «forza espansiva dell'art. 81, quarto [ora terzo] comma, Cost. nei riguardi delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse» (sentenza n. 70 del 2012) costituisce una clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi di carattere finanziario con essa collidenti. Con riguardo all'art. 9 della legge reg. Molise n. 6 del 2016, la lesione congiunta agli equilibri di bilancio annuale e pluriennale si realizza attraverso le sue interrelazioni con le altre componenti di detti bilanci.

3- Tali interrelazioni possono essere così sintetizzate:

a) impiego di un avanzo di amministrazione presunto per allargare, in assenza dei presupposti normativi, la possibilità di spesa, destinando, tra l'altro, non meglio identificate «economie di spesa su fondi vincolati», ed indebita utilizzazione di tale avanzo in concomitanza all'applicazione pro rata (artt. 10 e 11 della medesima legge regionale) di due disavanzi già accertati in precedenti esercizi;

b) non corretta contabilizzazione del «Fondo crediti di dubbia esigibilità» che, in tal modo, consente, anziché impedire, la spendita di risorse di incerta realizzazione;

c) mancata esposizione e sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità, acquisite nel 2013 e nel 2014, ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 e successive modifiche ed integrazioni, nonché mancata copertura per l'intero triennio del pagamento della quota interessi e della quota capitale di dette anticipazioni.

Bilancio regionale di previsione per il 2016 e pluriennale 2016-2018 - Disposizioni relative all'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione. - Legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018). - (T-160279) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.51 del 21-12-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-5 luglio 2016, depositato in cancelleria il 14 luglio 2016 ed iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica del 23 novembre 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito 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 ha impugnato l'art. 9 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), nonché in riferimento all'art. 81, terzo e quarto comma, Cost.

Il ricorrente si duole essenzialmente del fatto che l'articolo censurato, rubricato «Avanzo di amministrazione», abbia indebitamente previsto l'iscrizione di somme nella parte attiva del bilancio per allargare la possibilità di spesa, in tal modo pregiudicando l'equilibrio di bilancio tutelato dall'art. 81, terzo e quarto comma, Cost. e altresì violando l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. per essersi discostato, nell'allocatione di tali somme, dai modelli previsti dalla legislazione statale in tema di armonizzazione dei conti pubblici.

Viene a tal fine ricordato il principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte, secondo cui nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella relativa a fondi vincolati accertati nei modi di legge nell'esercizio precedente.

Il Presidente del Consiglio ricorda che il collegamento tra entrate e spese a destinazione vincolata utilizzato nell'ambito del bilancio di previsione impugnato, non consentendo di individuare con esattezza «i presupposti normativi dell'utilizzazione in deroga al principio generale del previo accertamento del risultato di amministrazione complessivo» (sentenza n. 70 del 2012), sarebbe in contrasto non solo, sotto il profilo formale, con la modellistica in tema di armonizzazione, ma soprattutto col principio dell'equilibrio di bilancio, perché consentirebbe di espandere la spesa oltre i limiti consentiti dalla legislazione vigente e dall'inflessibile principio di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

L'elenco analitico delle quote vincolate ed accantonate del risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre 2015 (Elenco B) riportato nella nota integrativa non sarebbe conforme a

quello previsto dal punto 9.11.4 dell'Allegato n. 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011 e non consentirebbe di ricostruire il vincolo normativo tra entrate e spese a destinazione vincolata.

Il suddetto elenco mostrerebbe inoltre un totale diverso dall'importo della parte vincolata del risultato di amministrazione riportato nella Tabella dimostrativa del risultato di amministrazione, Allegato a), rispettivamente euro 821.070.593,46 ed euro 729.148.706,75.

La suddetta Tabella dimostrativa del risultato di amministrazione indicherebbe, nella parte riservata all'«Utilizzo», quote vincolate del risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre 2015 pari ad euro 247.598.229,01 per la reiscrizione di economie vincolate (lettera a dell'impugnato articolo 9) e non anche l'importo di euro 481.550.477,74 relativo ai fondi di accantonamento dell'avanzo (lettera b del medesimo articolo).

Con riferimento all'iscrizione come «Utilizzo avanzo presunto di amministrazione» del Fondo crediti di dubbia esigibilità per euro 7.257.741,15 (lettera c dell'impugnato art. 9), rappresentato come quota accantonata nella Tabella dimostrativa del risultato di amministrazione presunto, il ricorrente sostiene che tale previsione contrasterebbe con il principio applicato della contabilità finanziaria di cui al punto 9.2. dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011, ai sensi del quale l'utilizzo della quota accantonata per i crediti di dubbia esigibilità può aversi solo a seguito del verificarsi dei rischi per i quali sono stati accantonati ovvero qualora si accerti che la spesa potenziale non possa più verificarsi.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, altresì, la violazione dell'art. 81, terzo e quarto comma, Cost., in quanto l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione presunto per la copertura di spese al di fuori delle ipotesi strettamente consentite dal legislatore statale determinerebbe un indebito ampliamento della capacità di spesa della Regione, con conseguente pregiudizio all'equilibrio di bilancio.

Il ricorrente solleva questione di legittimità anche con riguardo alla mancata contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità previste dagli artt. 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, effettivamente incamerate negli esercizi 2013 e 2014, nonché alla mancata copertura nel triennio della quota interessi e della quota capitale delle suddette anticipazioni di liquidità in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., rilevando che ciò non sarebbe conforme alle prescrizioni ed alle modalità specificamente previste dall'art. 1, commi 692 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

2.– Occorre preliminarmente rilevare che il ricorrente invoca, accanto al terzo comma dell'art. 81 Cost., anche il quarto comma del medesimo articolo.

Risulta palese l'incongruenza dell'affiancamento di tale parametro – il quale stabilisce che «Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo» – rispetto allo sviluppo argomentativo del ricorso, evidentemente circoscritto al precetto di cui al terzo comma del predetto art. 81 Cost.

Tale incongruenza – probabilmente dovuta alla allocazione normativa del principio di equilibrio del bilancio anteriore alla modifica apportata dall'art. 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – «“non si configura come errore concettuale bensì quale mero lapsus calami, che non preclude l'identificazione della questione e non pregiudica il diritto di difesa della parte resistente” (sentenza n. 188 del 2014) ed è dunque irrilevante ai fini dell'ammissibilità» (ex multis, sentenza n. 151 del 2016).

È necessario anche sottolineare come il censurato art. 9 contenga prima facie una contraddizione tra la rubrica «Avanzo di amministrazione» ed il contenuto, che menziona il «saldo finanziario presunto». Considerato che già in passato quest'ultima locuzione era stata utilizzata dalla Regione Molise per indicare l'avanzo di amministrazione presunto, appare evidente che essa si

riferisce a tale istituto contabile (tenuto anche conto che al maggio 2016 non risultava approvato il bilancio consuntivo della Regione stessa relativo all'esercizio 2015).

Infine, è utile evidenziare come all'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto di cui alla norma impugnata risulti contestualmente affiancata l'applicazione di due disavanzi di amministrazione, secondo quanto disposto dagli artt. 10 e 11 della medesima legge reg. Molise n. 6 del 2016. Così l'art. 10 (Ripiano del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2014) dispone che «l. Il disavanzo finanziario alla chiusura del 31 dicembre 2014 ancora da ripianare al 1° gennaio 2016 è pari a euro 20.979.558,32. 2.

Il disavanzo di amministrazione di cui al comma 1 viene ripianato in 9 (nove) esercizi, così come stabilito dall'articolo 1, comma 691, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)", con quote costanti pari ad euro 2.331.062,54».

Analogamente il successivo art. 11 (Ripiano del maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015) prevede che «l. Il maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015 ancora da ripianare al 1° gennaio 2016 è pari a euro 219.014.451,13. 2.

Ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del D.M. dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministero dell'Interno del 2 aprile 2015 e in conformità alla Delib.C.R. n. 293 del 10 novembre 2015 il ripiano del maggior disavanzo di amministrazione di cui al comma 1, avviene in 29 (ventinove) esercizi a partire dal 2016 sino al 2044 attraverso quota costante di euro 7.552.222,45».

3.– Tanto premesso, le questioni sollevate dal Presidente del Consiglio sono fondate nei termini di seguito precisati.

Esse sono tra loro profondamente compenstrate, perché gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall'art. 81 Cost.

La manovra elusiva consiste essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario 2016, nel biennio successivo e nel lungo periodo di rientro dai disavanzi pregressi.

Ciò comporta una lesione agli equilibri di bilancio ben più ampia di quella risultante dalla sommatoria delle singole illegittimità dedotte dal ricorrente in relazione ai principi contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011.

Proprio dalla fondatezza delle singole questioni sollevate si evince, infatti, che la non corretta redazione del censurato art. 9 finisce per influenzare, in senso costituzionalmente non conforme, gli equilibri complessivi dei bilanci annuale e pluriennale della Regione Molise.

4.– La lesione di detti equilibri è talmente estesa da investire la stessa struttura del bilancio, invalidandone sostanzialmente l'intera costruzione.

Con riguardo alla fattispecie in esame, è utile ricordare il costante orientamento di questa Corte, secondo cui la «forza espansiva dell'art. 81, quarto [ora terzo] comma, Cost. nei riguardi delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse» (ex multis, proprio la sentenza n. 70 del 2012 richiamata dal Presidente del Consiglio dei ministri) costituisce una clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi di carattere finanziario con essa collidenti. Con riguardo all'art. 9 della legge reg. Molise n. 6 del 2016, la lesione congiunta agli equilibri di bilancio annuale e pluriennale si realizza attraverso le sue interrelazioni con le altre componenti di detti bilanci.

Tali interrelazioni possono essere così sintetizzate:

a) impiego di un avanzo di amministrazione presunto per allargare, in assenza dei presupposti normativi, la possibilità di spesa, destinando, tra l'altro, non meglio identificate «conomie di spesa su fondi vincolati», ed indebita utilizzazione di tale avanzo in concomitanza all'applicazione pro

rata (artt. 10 e 11 della medesima legge regionale) di due disavanzi già accertati in precedenti esercizi, il cui ripiano è stato deliberato rispettivamente in nove e ventinove anni;

b) non corretta contabilizzazione del «Fondo crediti di dubbia esigibilità» che, in tal modo, consente, anziché impedire, la spendita di risorse di incerta realizzazione;

c) mancata esposizione e sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità, acquisite nel 2013 e nel 2014 per un ammontare complessivo pari ad euro 71.745.187,00, ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 e successive modifiche ed integrazioni, nonché mancata copertura per l'intero triennio del pagamento della quota interessi e della quota capitale di dette anticipazioni.

4.1.– Venendo al merito delle singole questioni, appare senz'altro fondata quella che attribuisce all'impugnato art. 9 l'arbitraria applicazione, con conseguente illegittima autorizzazione alla correlata spesa, dell'avanzo di amministrazione presunto, sia per la parte inerente alla lettera a) («euro 247.598.229,01 per la reiscrizione in bilancio di economie di spesa finanziate con fondi assegnati con vincolo di specifica destinazione risultanti dall'esercizio 2014 e riguardanti i fondi comunitari - F.S.E, F.E.S.R e Cooperazione internazionale - e statali - F.S.C.»), che per quella relativa alla lettera b) («euro 481.550.477,74 accantonati in appositi fondi iscritti nella Missione 20, Programma 3, utilizzabili, mediante prelievo ed iscrizioni sulle pertinenti Missioni, solo a seguito dell'approvazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2015»).

Deve essere condiviso l'assunto del ricorrente secondo cui né le disposizioni in esame né la nota integrativa e neppure gli allegati al bilancio individuano i vincoli normativi in grado di collegare dette risorse alla correlata parte della spesa.

Ne consegue l'impossibilità di individuare «i presupposti normativi dell'utilizzazione in deroga al principio generale del previo accertamento del risultato di amministrazione complessivo» (sentenza n. 70 del 2012).

Peraltro, l'elenco analitico delle quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre 2015 (Elenco B) riportato nella nota integrativa non risulta conforme a quello previsto dal punto 9.11.4 dell'Allegato n. 4/1 del d.lgs. 118 del 2011, mostrando comunque – come rileva il Presidente del Consiglio dei ministri – un totale diverso da quello della parte vincolata del risultato di amministrazione riportato nella Tabella dimostrativa di tale risultato, Allegato a).

In ogni caso, non risulta alcuna corrispondenza tra l'elenco analitico delle quote vincolate e gli atti in base ai quali è stato disposto ed accertato il preteso vincolo ed il relativo oggetto.

È utile in proposito ricordare come il rispetto del vincolo debba essere rigorosamente circoscritto alla corrispondenza tra risorsa assegnata e finalità di impiego, mentre non è possibile ipotizzare, come sembra intendere il legislatore regionale, una sommatoria indifferenziata delle pretese risorse vincolate destinata, in modo indistinto e non ripartito, ad obiettivi che – quand'anche derivassero da vincoli di legge – non troverebbero esatta corrispondenza quantitativa e qualitativa nelle componenti analitiche dell'avanzo presunto.

Sotto tale profilo appare particolarmente grave la formulazione della lettera b) dell'impugnato art. 9, la quale include nell'avanzo euro 481.550.477,74, «accantonati in appositi fondi iscritti nella Missione 20, Programma 3, utilizzabili mediante prelievo ed iscrizioni sulle pertinenti Missioni», senza neppure indicarne la natura, l'eventuale esistenza del vincolo e la ragione della conservazione in bilancio.

4.1.1.– Quanto al principio di cui al punto 9.11.4 dell'Allegato 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011, nella parte denominata «Elenco analitico delle risorse vincolate rappresentate nel prospetto del risultato di amministrazione presunto», questa Corte non può non rilevarne la pletoricità e la parziale oscurità nella parte in cui sembra ipotizzare l'esistenza di vincoli di destinazione diversi da quelli determinati dalla legge (si parla, infatti, in detto principio, di vincoli derivanti da trasferimenti, da finanziamenti, di vincoli formalmente attribuiti dall'ente e di altri vincoli).

In realtà, proprio l'ipotesi apparentemente eversiva della regola generale, quella dei «vincoli formalmente attribuiti dall'ente», viene ridimensionata dalla successiva definizione, la quale precisa che «[p]er vincoli formalmente attribuiti dall'ente si intendono quelli previsti dal principio applicato 9.2, 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, 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, situazione che invece si concreta per l'effetto prodotto dall'applicazione delle lett. a) e b) dell'impugnato art. 9.

4.1.2.– Comunque, per i principi contabili vale la regola dell'interpretazione conforme a Costituzione, secondo la quale, in presenza di ambiguità o anfibologie del relativo contenuto, occorre dar loro il significato compatibile con i parametri costituzionali.

Al contrario, ove fosse possibile solo un'ipotesi ermeneutica, quale quella implicitamente adottata dalla Regione Molise, ciò determinerebbe l'illegittimità costituzionale dello stesso principio contabile, dal momento che, così interpretato, esso diventerebbe un veicolo per un indebito allargamento – in contrasto con l'art. 81 Cost. – della spesa di enti già gravati dal ripiano pluriennale di disavanzi di amministrazione pregressi.

In ogni caso, anche prima dell'entrata in vigore dei nuovi principi contabili, l'orientamento di questa Corte era nel senso che «[n]essuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati» individualmente identificati «e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente» (sentenza n. 70 del 2012).

4.2.– Risulta in contrasto con i parametri invocati dal ricorrente anche l'iscrizione in parte entrata del «Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31 dicembre 2015», di cui alla lettera c) dell'impugnato art. 9 della legge reg. Molise n. 6 del 2016.

È opportuno premettere che il «Fondo crediti di dubbia esigibilità» assolve alla funzione di precludere l'impiego di risorse di incerta acquisizione.

In sostanza esso è un fondo rettificativo, in diminuzione di una posta di entrata, finalizzato a correggere il valore nominale dei crediti dell'ente in relazione alla parte di essi che si prevede di non incassare in corso di esercizio.

Per questo motivo, in parte entrata si iscrive il credito al valore nominale (punto 3.3 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011), mentre tra le passività si inserisce l'importo di prevedibile svalutazione (art. 46 «Fondo crediti di dubbia esigibilità», del d.lgs. n. 118 del 2011 e punto 3.3 dell'allegato 4/2 del medesimo decreto), il quale viene accantonato proprio al fine di evitare un risultato di amministrazione negativo a seguito delle eventuali minusvalenze derivanti dalla riscossione dei crediti soltanto parziale.

Ancorché caratterizzato da una formulazione pletorica, ed a tratti anche poco chiara, il principio applicato 9.2 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 non si discosta dalla definizione funzionale precedentemente richiamata del «Fondo crediti di dubbia esigibilità».

In particolare, le parti dello stesso principio invocate dal ricorrente, i commi venticinquesimo e ventiseiesimo del punto 9.2 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011, prevedono che «Le quote accantonate del risultato di amministrazione sono utilizzabili solo a

seguito del verificarsi dei rischi per i quali sono stati accantonati. [...] L'utilizzo della quota accantonata per i crediti di dubbia esigibilità è effettuato a seguito della cancellazione dei crediti dal conto del bilancio, riducendo di pari importo il risultato di amministrazione».

Tali regole rispondono al generale principio di cautela, il quale in materia finanziaria e contabile serve a prevenire lesioni all'equilibrio del bilancio.

In conformità di tale assunto, il citato ventiseiesimo comma del punto 9.2 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede che l'utilizzo della quota accantonata per i crediti di dubbia esigibilità possa avvenire solo a seguito della cancellazione dei crediti dal conto del bilancio, riducendosi così, di pari importo, il valore del risultato di amministrazione.

Per questo motivo appare assolutamente inconferente la nota integrativa al bilancio 2016 della Regione Molise nella parte in cui si afferma che «[n]ella determinazione del "Fondo crediti di dubbia esigibilità" [...] l'ente ritiene che non sussistono tali eventualità sulle poste contabili oggetto di verifica, in quanto per le stesse gli accertamenti avvengono tutt[i] per cassa».

Preso alla lettera, la singolare espressione di limitare gli accertamenti alla sola cassa significherebbe che l'ente non cura affatto l'individuazione dei creditori e la riscossione dei crediti, limitandosi ad accertare in entrata le quote di chi paga spontaneamente.

In definitiva, appare evidente che l'ente, con singolare eterogeneità dei fini, iscrive tra le poste attive una voce che, al contrario, serve a ridimensionare la spesa in rapporto alle prevedibili difficoltà di riscossione.

La conseguenza di tutto ciò è quella – ventilata dallo Stato – di allargare indebitamente la possibilità di spesa oltre le risorse disponibili.

E ciò – è da aggiungere – in un contesto in cui la Regione Molise ha già usufruito di anticipazioni di liquidità per debiti inevasi da restituire in trenta anni (artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013) e, per di più, dilazionato, rispettivamente per un novennio e per un ventinovenno, il rientro dai disavanzi di amministrazione 2014 e 2015 (artt. 10 e 11 della legge regionale impugnata) pari ad una rata annuale di euro 2.331.062,54 (disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2014) per 9 anni e di euro 7.552.222,45 (maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015) per 29 anni.

4.3.– È fondata anche la censura rivolta, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., alla mancata contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità previste dagli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 ed effettivamente percepite negli esercizi 2013 e 2014, nonché quella afferente alla mancata copertura nel triennio della quota interessi e della quota capitale da restituire con riguardo alle suddette anticipazioni.

Correttamente il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che ciò non è conforme alle prescrizioni e alle modalità specificamente sancite dall'art. 1, commi 692 e seguenti, della legge n. 208 del 2015.

È stato già affermato in proposito che «[u]n'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali porta dunque a concludere che le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie.

La loro ratio, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporale e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione» (sentenza n. 181 del 2015).

Si può, quindi, concludere che, mentre gli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 hanno la finalità di consentire «di adempiere ad oneri pregressi, attraverso una mera anticipazione di cassa di lungo periodo ed un parallelo rientro dal deficit (mediante proporzionate riduzioni della spesa corrente nel periodo di ammortamento dell'anticipazione di cassa)» (sentenza n. 181 del 2015), l'impostazione del bilancio regionale finisce per aggravare – attraverso la mancata contabilizzazione delle risorse incamerate ed il mancato stanziamento degli oneri relativi alla restituzione del prestito allo Stato –

le disfunzioni cui l'anticipazione stessa doveva porre rimedio e per incrementare il disavanzo potenziale dell'ente.

In sostanza, il processo di rientro dal deficit di liquidità avrebbe dovuto essere accompagnato nel lungo periodo da una proporzionata riduzione della situazione debitoria e dal riequilibrio dello stato economico-patrimoniale della Regione, il cui turbamento è all'origine delle eccezionali operazioni finanziarie consentite dalla legislazione statale.

5.– È ulteriormente lesiva degli equilibri di bilancio l'assenza di un prospetto sintetico in grado di dare la misura della dimensione economico-finanziaria dalla quale prende l'avvio il bilancio di previsione 2016 nonché delle complessive coperture riferite all'esercizio annuale, a quello triennale e alle straordinarie situazioni debitorie fronteggiate attraverso il ricorso alle eccezionali misure normative previste dalle leggi statali cui fanno richiamo i citati artt. 10 e 11 della legge reg. Molise n. 6 del 2016.

L'assenza di un quadro sintetico e chiaro degli elementi necessari per valutare la manovra di bilancio regionale finisce per snaturare completamente quest'ultimo nella sua essenza.

Infatti, il bilancio è un documento che proprio in virtù della sua definizione lessicale si articola attraverso la contrapposizione di due serie numeriche bilancianti – cioè «pareggiate» nei rispettivi totali – finalizzata a riassumere in modo chiaro ed attendibile la situazione economico-finanziaria dell'ente che lo adotta.

Quest'ultima si ricava, a sua volta, attraverso il rapporto tra attività e passività, che deve sempre tendere all'equilibrio.

La denominazione tecnica e la relativa differenziazione dei vari elementi positivi e negativi che compongono il bilancio non può oscurare – come nel caso della legge regionale in considerazione – lo stato di tale bilanciamento, soprattutto quando il disavanzo è talmente anomalo da prevedere un rientro ripartito in tante annualità future.

Questa situazione deficitaria deve essere riassunta in modo fedele e comprensibile in una precisa scansione temporale in grado di definire, tra l'altro, le passività posposte in esercizi futuri in base alle leggi eccezionali di ripianamento (art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali»).

Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio.

Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125; art. 1, comma 691, della legge n. 208 del 2015; art. 2, comma 3, lettera c), del d.l. n. 35 del 2013, concernente la rateizzazione del rimborso delle anticipazioni necessarie a fronteggiare il ritardo nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche, che fissa in trent'anni la restituzione delle stesse anticipazioni allo Stato) e le modalità per “mettere in sicurezza” tale posposizione.

La struttura della legge di bilancio della Regione Molise finisce, dunque, per collidere con l'art. 81, terzo comma, Cost. anche sotto il profilo dei principi di unità, universalità ed integrità del bilancio, i quali per effetto dell'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), costituiscono «“profilo attuativo” (rectius: specificativo) dell'art. 81 Cost.» (sentenza n. 192 del 2012).

Infatti, la norma impugnata ed il suo inscindibile collegamento eziologico con la struttura annuale e pluriennale del bilancio della Regione Molise urta col principio dell'unità – in quanto ne erode il naturale bilanciamento tra risorse impiegate e spese programmate – e con quelli di universalità e integrità, i quali esigono che tutte le finalità e gli obiettivi di gestione devono essere rapportati ai relativi valori finanziari, economici e patrimoniali in una veritiera e corretta rappresentazione della programmazione dell'ente.

6.– In ragione del contrasto con lo spettro delle accezioni precettive sintetizzate nell'art. 81 Cost., la fattispecie normativa impugnata, in quanto correlata e intergente con l'intera struttura del bilancio

regionale, finisce per trasmettere a quest'ultimo la propria invalidità (in senso conforme, sul riflesso invalidante di singole poste nei confronti dell'intero bilancio, sentenze n. 266 e 250 del 2013).

In considerazione della inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e pluriennale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 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), alla legge reg. Molise n. 6 del 2016 nelle parti in cui:

a) è autorizzata la spendita dell'avanzo di amministrazione presunto di cui all'art. 9;

b) non sono state sterilizzate le anticipazioni di tesoreria di cui agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013;

c) non è stata prevista la copertura delle rate in quota capitale ed interessi delle anticipazioni stesse.

In base al principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, il quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 250 del 2013), la Regione Molise dovrà assumere appropriati provvedimenti di carattere finanziario, in ordine alla cui concreta configurazione la perdurante discrezionalità del legislatore regionale sarà limitata dalla priorità dell'impiego delle risorse disponibili per i doverosi provvedimenti di riequilibrio precedentemente individuati (in senso conforme sentenze nn. 266 e 250 del 2013).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018);

2) dichiara, in via consequenziale, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale della legge reg. Molise n. 6 del 2016 nei sensi di cui in motivazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2016.

Sentenza: 8 novembre 2016 n. 282

Materia: Governo del Territorio - Edilizia

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali della legislazione statale in materia di governo del territorio

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 4, comma 1, lettere a), b), c), d), h), l) e m); 6, commi 1, lettere c) e g), e 2; 8, comma 3; 9, commi 1, 2 e 6; 12 e 13, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17 (Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettere a), b), c), d), h) e m), della legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17 (Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia);
- illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Marche n. 17 del 2015;
- illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Marche n. 17 del 2015;
- illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione Marche n. 17 del 2015;
- inammissibili o non fondate le altre questioni sollevate

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 1, lettere a), b), c), d), h), l) e m); 6, commi 1, lettere c) e g), e 2; 8, comma 3; 9, commi 1, 2 e 6; 12 e 13, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17 (Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia). Con un primo ordine di motivi, il ricorrente impugna l'art. 4, comma 1, lettere a), b), c), d), h), l) e m), della citata legge regionale.

Queste disposizioni violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali della legislazione statale in materia di "*governo del territorio*" contenuti nel d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, recante (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia)", Testo A).

In particolare, gli interventi assoggettati dal legislatore regionale al regime dell'edilizia libera non sarebbero omogenei a quelli che possono essere eseguiti senza titolo abilitativo ai sensi dell'art. 6, commi 1 e 2, del Testo unico 380/2001.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia di competenza legislativa concorrente fra Stato e regioni del "*governo del territorio*", vincolando così la legislazione regionale di dettaglio e richiama la propria giurisprudenza con le sentenze 303/2003, 259/2004, 171/2012, 309/2011.

L'art. 6, comma 6, del d.p.r. 380/2001 prevede che le regioni a statuto ordinario possono estendere la disciplina dell'edilizia libera a "*interventi edilizi ulteriori*" (lettera a), nonché disciplinare "*le modalità di effettuazione dei controlli*" (lettera b).

Nel definire i limiti del potere così assegnato alle regioni, la Corte ha escluso che la disposizione citata permetta al legislatore regionale di sovvertire le “definizioni” di “nuova costruzione” recate dall’art. 3 del d.p.r. 380/2001.

L’attività demandata alla regione si inserisce pur sempre nell’ambito derogatorio definito dall’art. 6 del d.p.r. 380/2001, attraverso l’enucleazione di interventi tipici da sottrarre a permesso di costruire e SCIA (segnalazione certificata di inizio attività).

Non è perciò pensabile che il legislatore statale abbia reso cedevole l’intera disciplina dei titoli edilizi, spogliandosi del compito, proprio del legislatore dei principi fondamentali della materia, di determinare quali trasformazioni del territorio siano così significative, da soggiacere comunque a permesso di costruire.

Lo spazio attribuito alla legge regionale si deve quindi sviluppare secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell’art. 6 del d.p.r. 380/2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo.

Il limite assegnato al legislatore regionale dall’art. 6, comma 6, lettera a), del d.p.r. 380/2001 sta, dunque, nella possibilità di estendere i casi di attività edilizia libera ad ipotesi non integralmente nuove, ma “ulteriori”, ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 6.

La lettera a) riconduce all’edilizia libera i “*movimenti di terra strettamente necessari alla rimodellazione di strade di accesso e aree di pertinenza degli edifici esistenti, sia pubblici che privati, purché non comportino realizzazione di opere di contenimento e comunque con riporti o sterri complessivamente di altezza non superiore a metri 1,00*”.

Tale previsione, secondo il Governo, contrasterebbe con l’art. 6, comma 1, lettera d), del d.p.r. 380/2001. Per la Corte, la questione è fondata.

La scelta del legislatore regionale non è, coerente con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell’art. 6 del d.p.r. 380/2001, le corrispondenti ipotesi di sottrazione a permesso di costruire e SCIA.

La lettera b) riguarda “*le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, compresa l’eventuale necessaria rimodellazione del terreno anche per aree di sosta nei limiti indicati alla lettera a), che siano contenute entro l’indice di permeabilità ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrati*”.

Il Governo lamenta che, in difformità dall’art. 6, comma, 2, lettera c), del d.p.r. 380/2001, la norma regionale, da un lato, non prevede l’obbligo di presentare la comunicazione di inizio lavori (CIL), dall’altro consentirebbe la realizzazione di intercapedini interamente interrate senza riprodurre il limite della loro non accessibilità.

Anche in questo caso la Corte ritiene la questione fondata. Secondo la Corte, le regioni possono sì estendere la disciplina statale dell’edilizia libera ad interventi “ulteriori” rispetto a quelli previsti dai commi 1 e 2 dell’art. 6 del d.p.r. 380/2001, ma non anche differenziarne il regime giuridico, dislocando diversamente gli interventi edilizi tra le attività deformalizzate, soggette a CIL e CILA.

E’ precluso al legislatore regionale di discostarsi dalla disciplina statale e di rendere talune categorie di opere totalmente libere da ogni forma di controllo, sia pure indiretto mediante denuncia.

La lettera c), riguardante “*la realizzazione di rampe e pedane per l’abbattimento e superamento delle barriere architettoniche per dislivelli inferiori a metri 1,00*”, viene impugnata dal Governo per contrasto con l’articolo 6, comma 1, lettera b), del d.p.r. 380/2001. Anche tale censura è fondata.

Gli interventi di rimozione delle barriere architettoniche che “*comportino la realizzazione di rampe o ascensori esterni*” sono espressamente esclusi dall’articolo 6, comma 1, lettera b), del d.p.r. 380/2001 dal regime dell’attività edilizia libera.

La lettera d), nella parte in cui non prevede l’obbligo di presentare la CIL per gli interventi consistenti nella realizzazione di “*aree ludiche senza fini di lucro*” e di “*elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici senza creazione di volumetria e con esclusione delle piscine*”,

violerebbe, secondo il Governo, l'art. 6, comma 2, lettera e), del d.p.r. 380/2001, che subordina tale tipologia di intervento a previa comunicazione.

Per la Corte, nel merito la questione è fondata.

La lettera h) che, nel suo combinato disposto con l'art. 5, commi 1 e 2, esclude dall'obbligo di presentare la comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato (CILA) *“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”*, si pone, secondo il Governo, in contrasto con l'art. 6, comma 2, lettera a), e comma 4, del d.p.r. 380/2001, che subordina gli interventi di manutenzione straordinaria a tale adempimento.

La Corte nuovamente dichiara la questione fondata.

La lettera m), riferita alle *“opere necessarie a consentire lavorazioni eseguite all'interno di locali chiusi, anche comportanti modifiche nell'utilizzo dei locali adibiti a esercizio d'impresa”*, contrasta secondo il Governo con l'art. 6, comma 2, lettera e-bis, del 380/2001, che espressamente assoggetta a CILA le *“modifiche interne di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa, sempre che non riguardino le parti strutturali, ovvero le modifiche della destinazione d'uso dei locali adibiti ad esercizio d'impresa”*.

Per la Corte la questione è fondata. Mentre l'art. 6, commi 1, lettere c) e g), e comma 2, non sono ritenuti illegittimi la Corte ritiene costituzionalmente illegittimo, in quanto assoggetta a SCIA gli interventi di ristrutturazione cosiddetta *“pesante”*, gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica disciplinati da piani attuativi, gli interventi di nuova costruzione direttamente esecutivi di strumenti urbanistici generali.

Per tali categorie di opere, come visto sopra, l'art. 22, comma 3, del d.p.r. 380/2001, prescrive invece il permesso di costruire o, alternativamente, la *“super DIA”*.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 9, commi 1, 2 e 6, della l.r. Marche 17/2015, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

In particolare, la disposizione regionale, nella parte in cui prevede che il Comune *“può autorizzare a titolo temporaneo interventi edilizi”* riguardanti opere pubbliche o di pubblico interesse e attività produttive, *“ancorché difformi dalle previsioni degli strumenti urbanistici comunali adottati o approvati, destinati al soddisfacimento di documentate esigenze di carattere improrogabile e transitorio non altrimenti realizzabili”*, si porrebbe in contrasto innanzitutto con l'art. 7, comma 1, lettera b), del d.p.r. 380/2001, che esenta le opere pubbliche da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e opere pubbliche di interesse statale dal rispetto delle norme del titolo del d.p.r. 380/2001, a condizione che sia accertata la *“conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, e successive modificazioni”*.

Per la Corte la questione è fondata. Mentre la norma statale non prescrive un titolo abilitativo per le opere pubbliche o di interesse pubblico, ma le sottopone alla osservanza delle prescrizioni edilizie e urbanistiche tramite un apposito procedimento di controllo, la norma regionale ha coniato, per le medesime opere, un atto di assenso *“precario”* non riconducibile ad alcuno dei *“tipi”* disciplinati dal testo unico dell'edilizia.

Viene sancita la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 7 del d.p.r. 380/2001. L'art. 9 della l.r. Marche 17/2015 contraddice anche l'art. 14 del d.p.r. 380/2001 che consente, a talune condizioni, il rilascio del permesso di costruire in deroga alla disciplina urbanistica ed edilizia.

Il permesso di costruire in deroga, ai sensi del comma 1 dell'art. 14 del d.p.r. 380/2001, può essere rilasciato solo per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del Consiglio comunale, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza.

Il permesso in deroga può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza fra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi e può essere disposto solo se sussiste uno specifico interesse pubblico prevalente rispetto

agli interessi che hanno trovato considerazione e riconoscimento negli atti di pianificazione territoriale (sul punto, Consiglio di Stato, sezione quinta, 20 dicembre 2013, n. 6136).

La possibilità di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali, che l'art. 14, comma 1, del d.p.r. 380/2001 riserva agli edifici e agli impianti pubblici e di interesse pubblico, è stata recentemente integrata da una nuova previsione (comma 1-bis), introdotta dall'art. 17, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 133 del 2014. In particolare, per gli interventi di ristrutturazione edilizia, attuati anche in aree industriali dismesse, è prevista la possibilità di costruire “*anche in deroga alle destinazioni d'uso*”.

La prevista deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico è peraltro subordinata alla condizione che il mutamento di destinazione d'uso non comporti un aumento della superficie coperta esistente prima del programmato intervento di ristrutturazione.

L'autorizzazione temporanea introdotta dalla disposizione regionale censurata contrasta sotto più profili con la disciplina statale del permesso di costruire in deroga.

Il legislatore regionale ha introdotto una deroga non consentita al regime statale dei titoli abilitativi, il quale costituisce principio fondamentale della materia concorrente “*governo del territorio*”.

Secondo il Governo l'art. 12 della l.r. Marche 17/ 2015 contrasta con l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali delle materie “*protezione civile*” e “*governo del territorio*” desunti dagli artt. 84 e 88 del d.p.r. 380/2001.

Quest'ultimo articolo, in particolare, riconoscerebbe soltanto al Ministro per le infrastrutture e i trasporti la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche.

Il ricorso rende ben identificabili i termini delle questioni proposte, individuando le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale.

In particolare, da esso si comprendono agevolmente i termini del contrasto sollevato: il Governo ha evidentemente inteso censurare le difformità, in termini di parametri costruttivi, tra il contenuto della norma regionale e la disciplina statale recante i principi fondamentali della materia nel settore delle costruzioni in zone sismiche.

Per la Corte, nel merito, la questione è fondata.

La giurisprudenza costituzionale ha costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali che incidono sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche all'ambito materiale del “*governo del territorio*” e a quello relativo alla “*protezione civile*” per i profili concernenti “*la tutela dell'incolumità pubblica*” (sentenza n. 254 del 2010).

In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali.

La stessa giurisprudenza assegna inoltre valenza di “*principio fondamentale*” alle disposizioni contenute nel Capo IV della Parte II del d.p.r. 380/2001, intitolato “*Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche*”, che prevedono adempimenti procedurali, quando questi ultimi rispondano a esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico.

La disciplina statale che rimette a decreti del Ministro l'approvazione delle norme tecniche per le costruzioni la cui sicurezza possa interessare la pubblica incolumità, da realizzarsi in zone dichiarate sismiche (artt. 83 e 84 del d.p.r. 380/2001), costituisce chiara espressione di un principio fondamentale, come tale vincolante anche per le Regioni.

Il legislatore statale ha inteso dettare una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, con l'obiettivo di garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, un regime unico, valido per tutto il territorio nazionale, in un settore nel quale entrano in gioco valutazioni altamente tecniche.

Per le stesse ragioni, anche l'art. 88 del d.p.r. 380/2001, il quale riconosce soltanto al Ministro per le infrastrutture e i trasporti la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche, esprime, secondo la giurisprudenza della Corte, un principio fondamentale della materia.

L'art. 84 d.p.r. 380/2001 non consente che l'art. 12 della l.r. Marche 17/2015 introduca deroghe per l'inserimento di (peraltro non meglio precisati) "*elementi strutturali finalizzati, nell'ambito di un progetto complessivo, a ridurre la vulnerabilità sismica dell'intero edificio*".

Tanto meno consente che venga introdotto un complesso rilevante di deroghe come quello previsto nella legge regionale impugnata, consistenti in: incrementi di altezza; riduzioni delle distanze dal confine di proprietà; mancato computo ai fini del calcolo della volumetria delle superfici, delle altezze e delle distanze; possibilità di rilasciare il titolo abilitativo in difformità rispetto a quanto stabilito negli strumenti urbanistici e nei regolamenti edilizi comunali (sia pure fatte salve eventuali limitazioni imposte da specifici vincoli storici, ambientali, paesaggistici, igienico-sanitari e di sicurezza); inapplicabilità delle disposizioni in materia di densità edilizia e di altezza per le edificazioni nelle zone di tipo

E di cui agli articoli 7 e 8 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765).

Alla luce di quanto detto la Corte, con riferimento alla legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17 (Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia), dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettere a), b), c), d), h) e m), dell'art. 6, comma 2, dell'art. 9, dell'art. 12 della legge della Regione Marche n. 17 del 2015, mentre dichiara inammissibili o non fondate le altre questioni sollevate.

Disposizioni in materia di edilizia (interventi assoggettati a regime di edilizia libera; interventi soggetti a SCIA; interventi non costituenti variazioni essenziali rispetto al titolo abilitativo; interventi riguardanti opere pubbliche o di pubblico interesse e attività produttive soggetti ad autorizzazione temporanea; miglioramento sismico degli edifici; recupero dei sottotetti degli edifici). - Legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17 (Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia), artt. 4, comma 1, lettere a), b), c), d), h), l) e m); 6, commi 1, lettere c) e g), e 2; 8, comma 3; 9, commi 1, 2 e 6; 12 e 13, comma 1, lettere a) e b). - (T-160282) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.52 del 28-12-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, lettere a), b), c), d), h), l) e m); 6, commi 1, lettere c) e g), e 2; 8, comma 3; 9, commi 1, 2 e 6; 12 e 13, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17 (Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-30 giugno 2015, depositato in cancelleria il 2 luglio 2015 ed iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia 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 promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, lettere a), b), c), d), h), l) e m); 6, commi 1, lettere c) e g), e 2; 8, comma 3; 9, commi 1, 2 e 6; 12 e 13, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17 (Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia).

2.– Con un primo ordine di motivi, il ricorrente impugna l’art. 4, comma 1, lettere a), b), c), d), h), l) e m), della citata legge regionale.

Queste disposizioni violerebbero l’art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali della legislazione statale in materia di «governo del territorio» contenuti nel d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», di seguito TUE. In particolare, gli interventi assoggettati dal legislatore regionale al regime dell’edilizia libera non sarebbero omogenei a quelli che possono essere eseguiti senza titolo abilitativo ai sensi dell’art. 6, commi 1 e 2, del TUE.

2.1.– Secondo la giurisprudenza costituzionale, la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia di competenza legislativa concorrente fra Stato e regioni del «governo del territorio», vincolando così la legislazione regionale di dettaglio (sentenza n. 303 del 2003; in seguito, sentenze n. 259 del 2014, n. 171 del 2012, n. 309 del 2011).

L’art. 6, comma 6, del TUE prevede che le regioni a statuto ordinario possono estendere la disciplina dell’edilizia libera a «interventi edilizi ulteriori» (lettera a), nonché disciplinare «le modalità di effettuazione dei controlli» (lettera b).

Nel definire i limiti del potere così assegnato alle regioni, questa Corte ha escluso «che la disposizione appena citata permetta al legislatore regionale di sovvertire le “definizioni” di “nuova costruzione” recate dall’art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001 (sentenza n. 171 del 2012).

L’attività demandata alla regione si inserisce pur sempre nell’ambito derogatorio definito dall’art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, attraverso la enucleazione di interventi tipici da sottrarre a permesso di costruire e SCIA (segnalazione certificata di inizio attività).

Non è perciò pensabile che il legislatore statale abbia reso cedevole l’intera disciplina dei titoli edilizi, spogliandosi del compito, proprio del legislatore dei principi fondamentali della materia, di determinare quali trasformazioni del territorio siano così significative, da soggiacere comunque a permesso di costruire.

Lo spazio attribuito alla legge regionale si deve quindi sviluppare secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell’art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo» (sentenza n. 139 del 2013).

Il limite assegnato al legislatore regionale dall’art. 6, comma 6, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001 sta, dunque, nella possibilità di estendere «i casi di attività edilizia libera ad ipotesi non integralmente nuove, ma “ulteriori”, ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 6» (ancora sentenza n. 139 del 2013).

Su queste basi, va dunque verificato se, in relazione a ciascuna delle categorie di opere incluse – dalle censurate lettere dell’art. 4, comma 1, della legge reg. Marche n. 17 del 2015 – tra gli interventi edilizi eseguibili senza necessità di titolo abilitativo, il legislatore regionale si sia mantenuto nei limiti di quanto gli è consentito.

2.2.– La lettera a) riconduce all’edilizia libera i «movimenti di terra strettamente necessari alla rimodellazione di strade di accesso e aree di pertinenza degli edifici esistenti, sia pubblici che privati, purché non comportino realizzazione di opere di contenimento e comunque con riporti o sterri complessivamente di altezza non superiore a metri 1,00».

Tale previsione, secondo il Governo, contrasterebbe con l’art. 6, comma 1, lettera d), del TUE.

2.21.– In via preliminare, va respinta l’eccezione di inammissibilità della questione prospettata dalla Regione per asserito difetto di motivazione sulle ragioni del contrasto tra la norma regionale e quella statale.

I requisiti di chiarezza e completezza delle ragioni a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità nei giudizi proposti in via principale risultano soddisfatti nel caso in esame, nella misura richiesta dalla giurisprudenza costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 251, n. 233, n. 218, n. 142, n. 82 e n. 32 del 2015).

Nel ricorso infatti si possono individuare gli elementi sufficienti per ritenere ammissibile la censura, ossia i termini della questione proposta, la disposizione impugnata, i parametri evocati (ex plurimis, sentenze n. 40 del 2007, n. 139 del 2006, n. 450 e n. 360 del 2005, n. 213 del 2003, n. 384 del 1999) ed esso contiene inoltre una sia pure sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata (ex plurimis, sentenze n. 3 del 2013 e n. 312 del 2010 e ordinanza n. 123 del 2012).

2.2.2.– Nel merito, la questione è fondata.

L’art. 6, comma 1, lettera d), del TUE, prevede che nessun titolo abilitativo è richiesto per i movimenti di terra, ma soltanto se essi sono strettamente pertinenti all’esercizio dell’attività agricola e alle pratiche agro-silvo pastorali.

L’esenzione è giustificata dal fatto che si tratta di modificazioni della forma del territorio, non accompagnate dalla realizzazione di opere edilizie, inerenti all’usuale pratica agricola, che verrebbe altrimenti disincentivata con effetti pregiudizievoli anche per la buona manutenzione del territorio.

Le attività di sbancamento del terreno finalizzate a usi diversi da quelli agricoli, se destinate a incidere sul tessuto urbanistico del territorio, sono invece assoggettate a titolo abilitativo edilizio.

Al fine di stabilire se i movimenti di terreno costituiscano o meno una trasformazione urbanistica del territorio, occorre valutare l’entità dell’opera che si intende realizzare, potendo gli stessi costituire, sia spostamenti insignificanti sotto il profilo dell’insediamento abitativo, per i quali non è necessario alcun titolo abilitativo, sia rilevanti trasformazioni del territorio, in quanto tali subordinate al preventivo rilascio del permesso di costruire (Corte di cassazione, terza sezione penale, 24 novembre 2011, n. 48479; Corte di cassazione, terza sezione penale, 5 marzo 2008, n. 14243).

I movimenti di terra previsti dalla norma regionale, in quanto «strettamente necessari alla rimodellazione di strade di accesso e aree di pertinenza degli edifici esistenti, sia pubblici che privati, purché non comportino realizzazione di opere di contenimento e comunque con riporti o sterri complessivamente di altezza non superiore a metri 1,00», potenzialmente includono anche opere di sbancamento che, sebbene non preordinate a una successiva costruzione, sono idonee ad alterare la morfologia del territorio, determinando una trasformazione permanente del suolo non edificato.

La scelta del legislatore regionale non è, dunque, coerente con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell’art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, le corrispondenti ipotesi di sottrazione a permesso di costruire e SCIA.

2.3.– La lettera b) riguarda «le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, compresa l’eventuale necessaria rimodellazione del terreno anche per aree di sosta nei limiti indicati alla lettera a), che siano contenute entro l’indice di permeabilità ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrati».

Il Governo lamenta che, in difformità dall’art. 6, comma, 2, lettera c), del TUE, la norma regionale, da un lato, non prevede l’obbligo di presentare la comunicazione di inizio lavori (CIL); dall’altro consentirebbe la realizzazione di intercapedini interamente interrate senza riprodurre il limite della loro non accessibilità.

2.3.1.– La questione è fondata.

Ai fini dell'accoglimento è dirimente il fatto che, mentre la norma statale subordina la medesima tipologia di interventi alla previa comunicazione dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato al comune, la previsione regionale non impone analogo onere formale.

Come questa Corte ha recentemente statuito, «[l]e regioni possono sì estendere la disciplina statale dell'edilizia libera ad interventi "ulteriori" rispetto a quelli previsti dai commi 1 e 2 dell'art. 6 del TUE, ma non anche differenziarne il regime giuridico, dislocando diversamente gli interventi edilizi tra le attività deformalizzate, soggette a cil e cila.

L'omogeneità funzionale della comunicazione preventiva (asseverata o meno) 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 ispirata alla tutela di interessi unitari dell'ordinamento e funzionale a garantire un assetto coerente su tutto il territorio nazionale, limitando le differenziazioni delle legislazioni regionali» (sentenza n. 231 del 2016).

Ne consegue che è precluso al legislatore regionale di discostarsi dalla disciplina statale e di rendere talune categorie di opere totalmente libere da ogni forma di controllo, sia pure indiretto mediante denuncia.

La rilevata antinomia non è superabile in via di interpretazione conforme. Il significato fatto palese dalla lettera dell'art. 4, comma 1, è chiaro nel senso che gli interventi in essa individuati sono eseguibili senza necessità di comunicazione preventiva.

Solo gli interventi indicati nel successivo art. 5 sono effettuati previa CIL. È vero che l'art. 1, comma 3, della legge regionale impugnata rinvia alla normativa statale vigente «per quanto da essa non espressamente previsto», ma tale ultima precisazione non consente di rimodulare in via interpretativa l'impianto sistematico in cui si colloca la previsione censurata, connotato da una rigida classificazione delle categorie di opere edilizie e del loro regime giuridico.

Anche il profilo di censura relativo alla inclusione nel regime della edilizia libera delle «intercapedini interamente interrato», senza che sia riprodotto il limite della loro "non accessibilità", appare fondato.

L'accessibilità dell'intercapedine, infatti, ne altera la funzione da volume tecnico a vero e proprio "vano" potenzialmente utilizzabile a diversi fini.

Anche in questo caso, dunque, la Regione ha individuato e liberalizzato un intervento edilizio "nuovo" e non semplicemente "ulteriore" rispetto alle previsioni dell'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001.

2.4.– La lettera c), riguardante «la realizzazione di rampe e pedane per l'abbattimento e superamento delle barriere architettoniche per dislivelli inferiori a metri 1,00», viene impugnata dal Governo per contrasto con l'articolo 6, comma 1, lettera b), del TUE.

2.4.1.– Anche questa censura è fondata.

Gli interventi di rimozione delle barriere architettoniche che «comportino la realizzazione di rampe o ascensori esterni» sono espressamente esclusi dall'articolo 6, comma 1, lettera b), del TUE dal regime dell'attività edilizia libera.

Le opere necessarie alla loro realizzazione, compresi i manufatti che alterino la sagoma, rientrano invece nell'ambito applicativo dell'art. 22 del TUE e sono quindi soggette a SCIA (Consiglio di Stato, sezione sesta, 24 novembre 2010, n. 7129). Con tali previsioni, da considerare come principi fondamentali della materia, la norma regionale si pone quindi in contrasto.

2.5.– La lettera d) – nella parte in cui non prevede l'obbligo di presentare la CIL per gli interventi consistenti nella realizzazione di «aree ludiche senza fini di lucro» e di «elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici senza creazione di volumetria e con esclusione delle piscine» – violerebbe, secondo il Governo, l'art. 6, comma 2, lettera e), del TUE, che subordina tale tipologia di intervento a previa comunicazione.

2.5.1.– L’eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione sollevata dalla regione non è fondata.

I termini della questione sollevata dallo Stato sono chiaramente identificabili nel ricorso che offre anche un’argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità.

2.5.2.– Nel merito la questione è fondata.

Mentre la norma statale subordina la stessa tipologia di interventi alla previa comunicazione dell’inizio dei lavori da parte dell’interessato, la previsione regionale non impone analogo onere formale.

Il contrasto con la disciplina statale non è escluso dalla precisazione, contenuta nella norma regionale, che la realizzazione delle aree ludiche e delle opere di arredo non deve comportare «creazione di volumetria» e che da esse va esclusa la realizzazione «delle piscine».

Anche l’art. 6, comma 2, lettera e), del TUE, deve essere interpretato nel senso di escludere dal suo ambito applicativo, sia gli interventi volti alla creazione di nuove volumetrie (ad esempio: spogliatoi e docce), sia la costruzione di piscine, in quanto opere comportanti l’effettuazione di scavi e, come tali, del tutto estranee alla nozione di edilizia libera; ma questo non rileva quanto alla circostanza che la norma regionale non subordina a CIL gli interventi in essa previsti, mentre tale subordinazione non può essere omessa, alla stregua di quanto previsto, come principio, dalla legge statale.

L’interpretazione costituzionalmente orientata della previsione della lettera d) non appare percorribile per gli stessi motivi indicati sopra al paragrafo 2.3.1., con riferimento alla impossibilità di rimodulare in via interpretativa l’impianto sistematico in cui si colloca la previsione censurata, connotato da una rigida classificazione delle categorie di opere edilizie e del loro regime giuridico.

2.6.– La lettera h) – che, nel suo combinato disposto con l’art. 5, commi 1 e 2, esclude dall’obbligo di presentare la comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato (cila) «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 implichino incremento degli standard urbanistici» – si pone, secondo il Governo, in contrasto con l’art. 6, comma 2, lettera a), e comma 4, del TUE, che subordina gli interventi di manutenzione straordinaria a tale adempimento.

2.6.1.– In via preliminare, la Regione eccepisce che la questione sarebbe inammissibile poiché ciò che la difesa erariale realmente contesta sarebbe la previsione contenuta nell’art. 5, comma 1, che esclude l’ipotesi in esame dall’assoggettamento alla cila e che non sarebbe stata oggetto di impugnazione, come risulterebbe sia dal ricorso che dalla delibera di autorizzazione del Consiglio dei ministri.

L’eccezione non è fondata perché la disciplina pertinente alla censura è esattamente quella risultante dall’art. 4, comma 1, lettera h), in combinato disposto con l’art. 5, commi 1 e 2, e perché a tali previsioni fanno concordemente riferimento sia il ricorso, sia la deliberazione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

2.6.2.– Nel merito, la questione è fondata.

Ai sensi dell’art. 6, comma 2, lettera a), del TUE, sono soggetti a CILA «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».

La manutenzione straordinaria è dunque sottoposta a CILA quando interessi la rinnovazione o sostituzione di parti interne delle singole unità immobiliari e quelle esterne non strutturali. Le corrispondenti categorie di opere prese in considerazione dalla impugnata lettera h) non sono invece assoggettate a comunicazione asseverata (CILA), e neppure a comunicazione semplice (CIL).

Il contrasto con la norma statale non è escluso – come sostiene la Regione – dal fatto che si tratta di interventi di minimo impatto, giacché nella disciplina statale i sopra indicati interventi di manutenzione straordinaria sono sempre soggetti a previa comunicazione, anche quando «non comportino aumento del numero delle unità immobiliari o non implicino incremento degli standard urbanistici».

2.7.– La lettera l) dell’art. 4, comma 1, della legge impugnata riconduce all’attività edilizia libera le «opere da realizzare nell’ambito di stabilimenti industriali, intese ad assicurare la funzionalità dell’impianto e il suo adeguamento tecnologico, purché non modifichino le caratteristiche complessive in rapporto alle dimensioni dello stabilimento, siano interne al suo perimetro o area di pertinenza e non incidano sulle sue strutture».

La disposizione regionale precisa che «[t]ali opere riguardano:

- 1) le costruzioni che non prevedono e non sono idonee alla presenza di manodopera, realizzate con lo scopo di proteggere determinati apparecchi o sistemi, quali cabine per trasformatori o per interruttori elettrici, cabine per valvole di intercettazione fluidi, site sopra o sotto il livello di campagna, cabine per stazioni di trasmissione dati e comandi o per gruppi di riduzione purché al servizio dell’impianto;
- 2) i sistemi per la canalizzazione dei fluidi mediante tubazioni, fognature e simili, realizzati all’interno dello stabilimento stesso;
- 3) i serbatoi fino a metri cubi tredici per lo stoccaggio e la movimentazione dei prodotti e le relative opere;
- 4) le opere a carattere precario o facilmente amovibili, quali garitte, chioschi per l’operatore di pese a bilico, per posti telefonici distaccati, per quadri di comando di apparecchiature non presidiate;
- 5) le installazioni di pali porta tubi in metallo e conglomerato armato, semplici e composti;
- 6) le passerelle con sostegni in metallo o conglomerato armato per l’attraversamento delle strade interne con tubazioni di processo e servizi;
- 7) le trincee a cielo aperto, destinate a raccogliere tubazioni di processo e servizi, nonché le canalizzazioni fognanti aperte e le relative vasche di trattamento e decantazione;
- 8) i basamenti, le incastellature di sostegno e le apparecchiature all’aperto per la modifica e il miglioramento di impianti esistenti;
- 9) la separazione di aree interne allo stabilimento realizzata mediante muretti e rete ovvero in muratura;
- 10) le attrezzature semifisse per il carico e lo scarico da autobotti e ferro cisterne, come bracci di scarichi e pensiline, ovvero da navi, come bracci di sostegno delle manichette;
- 11) le attrezzature per la movimentazione di materie prime e prodotti alla rinfusa e in confezione, quali nastri trasportatori ed elevatori a tazze;
- 12) le coperture estensibili poste in corrispondenza delle entrate degli stabilimenti a protezione del carico e dello scarico delle merci;
- 13) le canne fumarie e altri sistemi di adduzione e di abbattimento».

Quanto previsto alla lettera h), lamenta il ricorrente, violerebbe i principi fondamentali della materia del «governo del territorio», in quanto ricondurrebbe all'attività edilizia libera una serie di fattispecie che la normativa statale subordina a permesso di costruire, a SCIA, ovvero a CIL.

2.7.1.– L'eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione per genericità e difetto di motivazione è fondata.

La censura ha ad oggetto innanzitutto indistintamente l'intero contenuto normativo della lettera l), nonostante la disposizione sia composta da una pluralità di proposizioni normative alquanto articolate e diverse. Il ricorso, inoltre, non specifica in relazione a quali parti delle plurime norme statali evocate a parametro interposto si determinerebbe il lamentato contrasto.

L'indiscriminata impugnazione di previsioni dal contenuto assai eterogeneo determina una inevitabile genericità e oscurità delle censure.

Per le stesse ragioni, le argomentazioni svolte dalla ricorrente a sostegno dell'impugnazione «non raggiungono quella soglia minima di chiarezza e completezza cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale (cfr. ex plurimis, sentenza n. 312 del 2013)» (sentenza n. 88 del 2014).

2.8.– La lettera m) – riferita alle «opere necessarie a consentire lavorazioni eseguite all'interno di locali chiusi, anche comportanti modifiche nell'utilizzo dei locali adibiti a esercizio d'impresa» – contrasta secondo il Governo con l'art. 6, comma 2, lettera e-bis, del TUE, che espressamente assoggetta a CILA le «modifiche interne di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa, sempre che non riguardino le parti strutturali, ovvero le modifiche della destinazione d'uso dei locali adibiti ad esercizio d'impresa».

La previsione statale evocata dal Governo a parametro interposto è stata introdotta dall'art. 13-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, e successivamente modificata dall'art. 17, comma 1, lettera c), numero 1), lettera b), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, e ha la finalità di semplificare le trasformazioni edilizie preordinate allo svolgimento di attività d'impresa.

2.8.1.– La questione è fondata sotto un duplice profilo.

In primo luogo, la norma regionale, a differenza di quella statale, non prescrive alcuna comunicazione preventiva, neppure semplice, per la realizzazione dei lavori individuati, mentre alla regione non è consentito di discostarsi dalle scelte legislative statali attinenti al regime dei titoli edilizi, alla luce di quanto esposto sopra circa la loro natura di principi fondamentali della materia.

In secondo luogo, il legislatore statale limita espressamente la possibilità di realizzare mediante CILA interventi sui fabbricati adibiti a esercizio di impresa ai soli casi in cui non interessino le parti strutturali ovvero modifichino la destinazione d'uso dei locali adibiti a esercizio d'impresa. Nessuna delle due limitazioni ricorre nella disposizione impugnata.

L'interpretazione riduttiva costituzionalmente orientata prospettata dalla resistente non appare percorribile per gli stessi motivi sopra indicati al paragrafo 2.3.1., con riferimento alla impossibilità di rimodulare in via interpretativa l'impianto sistematico in cui la previsione censurata si colloca, connotato da una rigida classificazione delle categorie di opere edilizie e del loro regime giuridico.

3.– L'art. 6, commi 1, lettere c) e g), e comma 2, consente di realizzare mediante SCIA (invece che tramite permesso di costruire o DIA alternativa al permesso di costruire), gli interventi di «ristrutturazione edilizia», di «demolizione parziale e integrale di manufatti edilizi», nonché quelli di cui «all'articolo 22, comma 3, del D.P.R. n. 380/2001».

Secondo il Governo tali previsioni contrastano con l'art. 10, comma 1, lettera c), e con l'art. 22, comma 3, lettera a), del TUE, che devono ritenersi principi fondamentali in materia di governo del territorio, afferenti al regime dei titoli abilitativi, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera c), del TUE, le opere di ristrutturazione edilizia necessitano di permesso di costruire se consistenti in interventi che portano a un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportano modifiche del volume o dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportano mutamenti della destinazione d'uso (ristrutturazione edilizia). In via residuale, sono soggetti invece a SCIA i restanti interventi di ristrutturazione cosiddetta "leggera" (compresi gli interventi di demolizione e ricostruzione che non rispettino la sagoma dell'edificio preesistente).

L'art. 22, comma 3, del TUE, si occupa di tre diverse tipologie di interventi edificatori: la ristrutturazione di cui all'art. 10, comma 1, lettera c), del TUE; gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica disciplinati da piani attuativi comunque denominati; gli interventi di nuova costruzione direttamente esecutivi di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

Per la loro realizzazione si consente all'interessato, per ragioni di carattere acceleratorio, di optare, in alternativa al permesso di costruire, per la presentazione della DIA (cosiddetta "super DIA").

La facoltà di scelta esaurisce i propri effetti sul piano prettamente procedimentale, mentre su quelle sostanziale (dei presupposti), penale e contributivo, resta ferma l'applicazione della disciplina dettata per gli interventi soggetti a permesso di costruire.

3.1.– Ciò premesso, le censure rivolte all'art. 6, comma 1, lettere c) e g), della legge reg. Marche n. 17 del 2015, non sono fondate, perché le previsioni contestate non contraddicono il regime edilizio dettato dal TUE.

L'art. 6, comma 1, si apre infatti con la precisazione che sono soggetti alla SCIA gli interventi non riconducibili al permesso di costruire.

Esso va quindi pianamente interpretato nel senso che si riferisce soltanto agli interventi di ristrutturazione edilizia cosiddetta "leggera", che, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del TUE, non sono subordinati al rilascio del permesso di costruire.

3.2.– Per motivi speculari, il comma 2 dell'art. 6 è invece costituzionalmente illegittimo, in quanto assoggetta a SCIA gli interventi di ristrutturazione cosiddetta "pesante", gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica disciplinati da piani attuativi, gli interventi di nuova costruzione direttamente esecutivi di strumenti urbanistici generali.

Per tali categorie di opere, come visto sopra, l'art. 22, comma 3, del TUE, prescrive invece il permesso di costruire o, alternativamente, la "super DIA".

4.– Il Governo impugna poi l'art. 8, comma 3, della legge reg. Marche n. 17 del 2015, secondo cui: «Non costituiscono inoltre variazioni essenziali rispetto al titolo abilitativo il mancato completamento degli interventi o la realizzazione di minori superfici o volumetrie o altezze o parziali riduzioni dell'area di sedime, di maggiori distacchi, purché gli interventi non comportino difformità dalle prescrizioni del titolo abilitativo medesimo o da norme o piani urbanistici».

Secondo il Governo la previsione contrasta con la disposizione di principio contenuta all'art. 34, comma 2-ter, del TUE, secondo cui: «Ai fini dell'applicazione del presente articolo, non si ha parziale difformità dal titolo abilitativo in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali».

4.1.– In accoglimento dell'eccezione formulata dalla Regione Marche, la questione deve essere dichiarata inammissibile.

Il Governo formula la questione in termini meramente assertivi, generici e formali, ponendo a confronto il testo della norma regionale con quella statale avente ad oggetto la disciplina delle difformità parziali, senza motivare specifici profili di contraddizione tra le due disposizioni e senza tenere conto del fatto che si tratta di disposizioni aventi un oggetto diverso: la norma regionale infatti esemplifica le variazioni essenziali al progetto assentito (in attuazione peraltro dell'art. 32, comma 1, del TUE), mentre la norma statale evocata a parametro interposto disciplina le sanzioni per gli «interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire». La carenza assoluta di argomenti a sostegno dell'impugnativa e l'impossibilità di ricostruirne altrimenti il senso ne preclude irrimediabilmente lo scrutinio nel merito (ex plurimis, sentenze n. 8 del 2014, n. 272, n. 22 e n. 8 del 2013).

5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 9, commi 1, 2 e 6, della legge reg. Marche n. 17 del 2015, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

In particolare, la disposizione regionale – nella parte in cui prevede che il Comune «può autorizzare a titolo temporaneo interventi edilizi» riguardanti opere pubbliche o di pubblico interesse e attività produttive, «ancorché difformi dalle previsioni degli strumenti urbanistici comunali adottati o approvati, destinati al soddisfacimento di documentate esigenze di carattere improrogabile e transitorio non altrimenti realizzabili» – si porrebbe in contrasto innanzitutto con l'art. 7, comma 1, lettera b), del TUE, che esenta le opere pubbliche da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e opere pubbliche di interesse statale dal rispetto delle norme del titolo del TUE, a condizione che sia accertata la «conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, e successive modificazioni». Per altro verso, la disposizione regionale contrasterebbe anche con l'art. 14, comma 1, del TUE, che non consente il rilascio di permesso di costruire in deroga per le attività produttive. Aggiunge ancora il ricorrente che, attraverso il permesso di costruire “temporaneo”, la norma censurata avrebbe inoltre introdotto un nuovo titolo abilitativo, non previsto dalla legislazione statale, invadendo così la competenza legislativa statale in materia di «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Va premesso che, sebbene nelle conclusioni del ricorso siano richiamati soltanto i commi 1, 2 e 6, il tenore delle censure investe l'intero contenuto dell'art. 9, il quale delinea la disciplina unitaria di un medesimo istituto.

5.1.– La questione è fondata.

La disposizione impugnata contraddice, in primo luogo, le norme statali che disciplinano il regime edilizio delle opere pubbliche e di interesse pubblico (art. 7 del TUE).

Per le «opere pubbliche, da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale» e per le «opere pubbliche di interesse statale, da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti, ovvero da concessionari di servizi pubblici», oltre a non essere dovuto il contributo di costruzione (art. 17, comma 3, del TUE), non è necessario acquisire il permesso di costruire, né presentare la denuncia di inizio attività (art. 7, comma 1, lettera b, del TUE), essendo prescritto, in luogo di essi, l'accertamento della conformità urbanistica ed edilizia delle opere, tramite lo specifico procedimento disciplinato dal d.P.R. 18 aprile 1994, n. 383 (Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale).

Mentre dunque la norma statale non prescrive un titolo abilitativo per le opere pubbliche o di interesse pubblico, ma le sottopone alla osservanza delle prescrizioni edilizie e urbanistiche tramite un apposito procedimento di controllo, la norma regionale ha coniato, per le medesime opere, un atto di assenso “precario” non riconducibile ad alcuno dei “tipi” disciplinati dal testo unico dell'edilizia.

La violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 7 del TUE non è, sotto questo primo profilo, contestabile.

5.2.– L’art. 9 della legge reg. Marche n. 17 del 2015 contraddice anche l’art. 14 del TUE che consente, a talune condizioni, il rilascio del permesso di costruire in deroga alla disciplina urbanistica ed edilizia.

Il permesso di costruire in deroga, ai sensi del comma 1 dell’art. 14 del TUE, può essere rilasciato solo per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del Consiglio comunale, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza.

Il permesso in deroga può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza fra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi e può essere disposto solo se sussiste uno specifico interesse pubblico prevalente rispetto agli interessi che hanno trovato considerazione e riconoscimento negli atti di pianificazione territoriale (sul punto, Consiglio di Stato, sezione quinta, 20 dicembre 2013, n. 6136).

La possibilità di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali, che l’art. 14, comma 1, del TUE riserva agli edifici e agli impianti pubblici e di interesse pubblico, è stata recentemente integrata da una nuova previsione (comma 1-bis), introdotta dall’art. 17, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 133 del 2014.

In particolare, per gli interventi di ristrutturazione edilizia, attuati anche in aree industriali dismesse, è prevista la possibilità di costruire «anche in deroga alle destinazioni d’uso».

La previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l’interesse pubblico è peraltro subordinata alla condizione che il mutamento di destinazione d’uso non comporti un aumento della superficie coperta esistente prima del programmato intervento di ristrutturazione.

Alla luce di quanto esposto, è evidente che l’autorizzazione temporanea introdotta dalla disposizione regionale censurata contrasta sotto più profili con la disciplina statale del permesso di costruire in deroga.

Le difformità concernono: il procedimento, poiché la disciplina statale richiede una previa deliberazione del Consiglio comunale, mentre l’art. 9 della legge reg. Marche n. 17 del 2015 stabilisce soltanto che l’autorizzazione temporanea «è rilasciata secondo le modalità previste nel regolamento edilizio comunale» (comma 3); i presupposti, in quanto la disciplina statale non prevede, come invece la norma regionale, alcuna possibilità di deroga per gli interventi edilizi riguardanti generiche «attività produttive», a meno che non si tratti di ristrutturazione edilizia (di cui all’art. 14, comma 1-bis, del TUE); le finalità, in quanto l’istituto statale è volto a soddisfare esigenze costruttive stabili e non «esigenze di carattere improrogabile e transitorio non altrimenti realizzabili» (comma 1 dell’art. 9 della legge regionale); gli effetti, in quanto il permesso disciplinato dall’art. 14 del TUE consente di derogare (in via definitiva) ai soli limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza fra i fabbricati, mentre la norma regionale sembra autorizzare qualsivoglia difformità rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali adottati o approvati.

Ne consegue che, anche sotto questo profilo, il legislatore regionale ha introdotto una deroga non consentita al regime statale dei titoli abilitativi, il quale come più volte ricordato costituisce principio fondamentale della materia concorrente «governo del territorio».

5.3.– Al di là dei profili sopra esaminati, va rimarcato, quale ulteriore motivo di accoglimento della questione, che è in ogni caso precluso al legislatore regionale di introdurre atti di assenso all’esecuzione di opere edilizie del tutto “atipici” rispetto a quelli disciplinati dal testo unico dell’edilizia.

Il regime dei titoli abilitativi – quanto a presupposti, procedimento ed effetti – costituisce principio fondamentale della materia concorrente del «governo del territorio» rimesso alla potestà legislativa dello Stato.

6.– Secondo il Governo l’art. 12 della legge reg. Marche n. 17 del 2015 contrasta con l’art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio» desunti dagli artt. 84 e 88 del TUE.

Quest'ultimo articolo, in particolare, riconoscerebbe soltanto al Ministro per le infrastrutture e i trasporti la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche.

6.1.– In via preliminare, va respinta l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla Regione resistente, sul presupposto che il ricorso non chiarirebbe i termini del contrasto tra la norma censurata e i principi fondamentali della materia, individuata indifferentemente nel «governo del territorio» e nella «protezione civile».

Il ricorso, sebbene molto conciso, rende «ben identificabili i termini delle questioni proposte, individuando le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale (sentenza n. 241 del 2012)» (sentenza n. 176 del 2015).

In particolare, da esso si comprendono agevolmente i termini del contrasto sollevato: il Governo ha evidentemente inteso censurare le difformità, in termini di parametri costruttivi, tra il contenuto della norma regionale e la disciplina statale recante i principi fondamentali della materia nel settore delle costruzioni in zone sismiche.

6.2.– Nel merito, la questione è fondata.

La giurisprudenza costituzionale ha costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali che incidono sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche all'ambito materiale del «governo del territorio» e a quello relativo alla «protezione civile» per i profili concernenti «la tutela dell'incolumità pubblica» (sentenza n. 254 del 2010).

In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali (tra le tante, sentenze n. 300 e n. 101 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010, n. 248 del 2009, n. 182 del 2006).

La stessa giurisprudenza assegna inoltre valenza di «principio fondamentale» alle disposizioni contenute nel Capo IV della Parte II del d.P.R. n. 380 del 2001, intitolato «Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche», che prevedono adempimenti procedurali, quando questi ultimi rispondano a esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico.

La disciplina statale che rimette a decreti del Ministro l'approvazione delle norme tecniche per le costruzioni la cui sicurezza possa interessare la pubblica incolumità, da realizzarsi in zone dichiarate sismiche (artt. 83 e 84 del TUE), costituisce chiara espressione di un principio fondamentale, come tale vincolante anche per le Regioni.

Il legislatore statale ha inteso dettare una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, con l'obiettivo di garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, un regime unico, valido per tutto il territorio nazionale, in un settore nel quale entrano in gioco valutazioni altamente tecniche.

Per le stesse ragioni, anche l'art. 88 del TUE – il quale riconosce soltanto al Ministro per le infrastrutture e i trasporti la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche – esprime, secondo la giurisprudenza della Corte, un principio fondamentale della materia (sentenza n. 254 del 2010).

La difesa regionale non coglie poi nel segno affermando che gli artt. 84 e 88 del TUE si occuperebbero dei parametri costruttivi relativi alla costruzione di edifici in zone sismiche con esclusivo riferimento agli edifici di nuova costruzione, mentre la norma regionale riguarderebbe interventi edilizi su edifici preesistenti.

L'intera normativa riguardante le opere da realizzarsi in zone dichiarate sismiche ha come punto di riferimento del proprio ambito applicativo, non il concetto di nuova costruzione, bensì quello di «tutte le costruzioni la cui sicurezza possa comunque interessare la pubblica incolumità» (art. 83 del TUE).

Il legislatore applica cioè una nozione trasversale, indifferente e autonoma rispetto a quella utilizzata ai fini di altre classificazioni operanti nella disciplina edilizia, e tale da essere tendenzialmente omnicomprensiva di tutte le vicende in cui venga in questione la realizzazione di

una opera edilizia rilevante per la pubblica incolumità (Consiglio di Stato, sezione quarta, 12 giugno 2009, n. 3706).

Pertanto, la circostanza che l'opera da realizzare consista in interventi sul patrimonio edilizio esistente non mette in dubbio il fatto che possa trattarsi comunque di una costruzione da realizzarsi in zona sismica, e quindi ricompresa nell'ambito di applicazione degli artt. 84 e 88 del TUE.

Ciò premesso, l'art. 84 TUE non consente che l'art. 12 della legge reg. Marche n. 17 del 2015 introduca deroghe per l'inserimento di (peraltro non meglio precisati) «elementi strutturali finalizzati, nell'ambito di un progetto complessivo, a ridurre la vulnerabilità sismica dell'intero edificio».

Tanto meno consente che venga introdotto un complesso rilevante di deroghe come quello previsto nella legge regionale impugnata, consistenti in: incrementi di altezza; riduzioni delle distanze dal confine di proprietà; mancato computo ai fini del calcolo della volumetria delle superfici, delle altezze e delle distanze; possibilità di rilasciare il titolo abilitativo in difformità rispetto a quanto stabilito negli strumenti urbanistici e nei regolamenti edilizi comunali (sia pure fatte salve eventuali limitazioni imposte da specifici vincoli storici, ambientali, paesaggistici, igienico-sanitari e di sicurezza); inapplicabilità delle disposizioni in materia di densità edilizia e di altezza per le edificazioni nelle zone di tipo

E di cui agli articoli 7 e 8 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765).

7.- L'articolo 13 della legge reg. Marche n. 17 del 2015 in tema di recupero dei sottotetti degli edifici esistenti al 30 giugno 2014, nella parte in cui non prevede il rispetto delle distanze minime di cui al d.m. n. 1444 del 1968, violerebbe secondo il ricorrente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento all'articolo 2-bis del TUE.

La medesima norma regionale inoltre, «ove prevede di consentire l'agibilità», contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «governo del territorio», in relazione agli artt. 24 e 25 del TUE che disciplinano il certificato di agibilità.

7.1.- L'eccezione di inammissibilità per genericità delle censure è infondata, in quanto le questioni sono adeguatamente motivate con l'indicazione degli elementi idonei a far comprendere il senso della lamentata violazione dei parametri invocati.

7.2.- Nel merito, il contrasto tra la norma regionale e l'art. 2-bis del TUE, non sussiste.

La norma regionale si limita a stabilire che «sono consentiti, anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali, il recupero a fini abitativi e l'agibilità, senza modifica della sagoma dell'edificio, dei sottotetti esistenti alla data del 30 giugno 2014, legittimamente realizzati o condonati», purché siano rispettati una serie di limiti di altezza e di rapporto «illuminotecnico».

Non solo dunque la norma non autorizza alcuna deroga alle distanze minime tra fabbricati e agli standard urbanistici, ma si deve ritenere che faccia salvo il rispetto di questi parametri, come è confermato anche dall'art. 1, comma 3, della medesima legge reg. Marche n. 17 del 2015, in cui l'art. 13 impugnato si inserisce, secondo il quale: «[p]er quanto non previsto, si applica la normativa statale vigente».

7.3.- Anche la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento agli artt. 24 e 25 del TUE non è fondata.

Avuto riguardo al suo tenore letterale, va escluso che la norma impugnata elimini l'obbligo di sottoporre a controllo, attraverso la prescrizione del certificato di agibilità, gli interventi di

recupero dei sottotetti che possono comportare un sensibile rischio di peggioramento delle condizioni igienico-sanitarie dell'edificio o degli impianti in questione.

Essa va quindi logicamente interpretata nel senso che, dal punto di vista edilizio, il recupero dei sottotetti – ove ne ricorrano i requisiti di igiene e salubrità – consente di ottenere il certificato di agibilità, ferma restando ovviamente la necessità di conseguire in concreto il rilascio.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettere a), b), c), d), h) e m), della legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17 (Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Marche n. 17 del 2015;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Marche n. 17 del 2015;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione Marche n. 17 del 2015;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera l), della legge della Regione Marche n. 17 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge della Regione Marche n. 17 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettere c) e g), della legge della Regione Marche n. 17 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Marche n. 17 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il giorno 8 novembre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Carmelinda MORANO, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2016.

Sentenza: 22 novembre 2016, n. 283

Materia: demanio e patrimonio; ordinamento civile; diritto di prelazione nella vendita di immobili di proprietà pubblica

Parametri invocati: articolo 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale ordinario di Bolzano

Oggetto: articolo 20 *ter*, commi 1, lettere b) e d), e 4 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 gennaio 1987, n. 2 (Norme per l'amministrazione del patrimonio della Provincia autonoma di Bolzano)

Esito:

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 20-ter, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 gennaio 1987, n. 2, nel testo originario antecedente la sostituzione operata dall'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2007, n. 6 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori);

2) Inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 20-ter, comma 1, lettere b) e d), della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 2 del 1987

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

La Corte perviene preliminarmente a dichiarare l'inammissibilità di una questione di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza nel giudizio *a quo*. Si tratta della questione relativa al comma 1, lettere b) e d), dell'articolo 20 *ter* della Legge della Provincia autonoma di Bolzano 6/2007.

La pronuncia affronta invece nel merito la questione di legittimità costituzionale del comma 4 della medesima disposizione, nel testo in vigore all'epoca dei fatti per cui è causa nel giudizio *a quo*.

Tale comma prevede che la comunicazione ai privati titolari del diritto di prelazione agraria dell'intenzione di vendere fondi agricoli da parte della Provincia avvenga mediante affissione all'albo pretorio del comune ove sono ubicati i medesimi fondi.

Ciò in difformità dalla legislazione statale, che prevede comunicazioni personali, dirette ai singoli titolari del diritto.

Secondo la Corte, tale disposizione attiene all'ordinamento civile, in quanto è di tutta evidenza che essa incide sia sul formarsi della volontà dei privati, sia sulla modalità con cui la pubblica amministrazione, in questo caso agente *iure privatorum*, esterna la volontà di vendere.

Ne segue l'attrazione della competenza legislativa nella potestà esclusiva dello Stato, con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

La Corte si diffonde poi brevemente su alcune precisazioni, necessarie alla luce di una giurisprudenza che ammette da sempre l'esistenza di norme regionali di diritto privato nelle regioni a statuto speciale, anche se secondo un'ottica abbastanza restrittiva.

In particolare, vengono ricordati i requisiti che tali norme, per essere legittime, debbono possedere:

- marginalità nell'ordinamento;
- connessione con una materia di competenza regionale;

- ragionevolezza.

Risulta mancante, nel caso della norma sottoposta al vaglio della Corte, proprio il requisito della marginalità: la disposizione è tutt'altro che marginale, incidendo su un principio cardine dell'ordinamento civilistico: la libertà negoziale

Cessione di beni immobili provinciali trasferiti dallo Stato e da amministrazioni statali - Individuazione dei titolari del diritto di prelazione - Modalità di esternazione della volontà di alienare dell'ente pubblico. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 gennaio 1987, n. 2 (Norme per l'amministrazione del patrimonio della Provincia autonoma di Bolzano), art. 20-ter, commi 1, lettere b) e d), e 4. - (T-160283) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.52 del 28-12-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20-ter, commi 1, lettere b) e d), e 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 gennaio 1987, n. 2 (Norme per l'amministrazione del patrimonio della Provincia autonoma di Bolzano), promosso dal Tribunale ordinario di Bolzano nel procedimento vertente tra S.Z. e A.T. e la Provincia autonoma di Bolzano, con ordinanza del 20 febbraio 2015, iscritta al n. 115 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

udito l'avvocato Michele Costa per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Bolzano ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 20-ter, comma 1, lettere b) e d), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 gennaio 1987, n. 2 (Norme per l'amministrazione del patrimonio della Provincia autonoma di Bolzano), perché, con riferimento ai fondi agricoli "ex beni dello Stato" di proprietà della Provincia, introduce nuove categorie di beneficiari del diritto di prelazione agraria sconosciute alla disciplina statale e fissa un ordine di priorità diverso da quello previsto da quest'ultima, così invadendo la materia dell'ordinamento civile.

Il Tribunale ha anche sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 20-ter, comma 4, della legge provinciale n. 2 del 1987, nel testo originario antecedente la sostituzione operata dall'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2007, n. 6 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori), perché prevede, difformemente dalla disciplina statale, che la comunicazione dell'intenzione di vendere i citati fondi agricoli avvenga a mezzo di affissione all'albo del Comune ove sono ubicati i beni e non a mezzo di comunicazione individuale ai titolari di diritti di prelazione.

In tal modo, secondo il rimettente, la disposizione censurata invaderebbe la materia dell'ordinamento civile, cui è riconducibile la regolamentazione delle modalità di esercizio di tali

diritti, e violerebbe il principio di ragionevolezza, perché appresta una forma di pubblicità non idonea a consentire la conoscenza effettiva dell'intenzione di vendere, nonché il principio di eguaglianza, perché i titolari del diritto di prelazione agraria della Provincia autonoma di Bolzano ricevono un trattamento deteriore rispetto agli altri, in assenza di una valida giustificazione.

2.– Prima di esaminare l'ammissibilità e il merito delle questioni sollevate, appare necessario illustrare, sia pure brevemente, il contenuto delle disposizioni censurate contenute nell'art. 20-ter (rubricato «Cessione di beni immobili trasferiti dallo Stato e da amministrazioni statali») della legge provinciale n. 2 del 1987, articolo che si occupa della cessione degli "ex beni dello Stato", ossia dei beni pervenuti alla Provincia autonoma di Bolzano in base ai decreti legislativi 2 settembre 1997, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, e delega alle province autonome di Trento e Bolzano di funzioni amministrative dello Stato in materia di viabilità) e 21 dicembre 1998, n. 495 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al D.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115, in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione).

Le norme censurate dal rimettente, da un lato, individuano due categorie di titolari di diritti di prelazione sui fondi agricoli (coltivatori, anche di fatto, e confinanti), e, dall'altro, regolano le modalità di esternazione della manifestazione della volontà dell'ente pubblico di alienare, strumentale all'esercizio di tali diritti.

Esse fanno parte di un articolato meccanismo normativo che, con riferimento ai medesimi fondi agricoli, individua un'ulteriore platea di beneficiari (gli espropriati e i loro successori legali), pone le varie categorie di titolari del diritto di prelazione agraria, ivi comprese quelle riconosciute dalla legislazione statale, in un ordine decrescente di preferenza e fissa un termine di decadenza trimestrale per l'esercizio del diritto medesimo.

Più in particolare, in base al combinato disposto dei commi 1 e 3, i fondi agricoli provinciali che rientrano tra gli "ex beni dello Stato" possono essere ceduti nel seguente ordine:

- a) a enti pubblici che destinino i beni al perseguimento dei propri fini istituzionali o di pubblico interesse;
- b) ai coltivatori dei fondi (le «persone che dimostrino di avere un diritto di prelazione ai sensi della L. 26 maggio 1965, n. 590»), anche "di fatto" («persone che dimostrino di coltivare il fondo, in qualità di coltivatore diretto, da prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. 21 dicembre 1998, n. 495, ovvero del D.Lgs. 2 settembre 1997, n. 320»);
- c) agli espropriati e loro successori legali;
- d) ai coltivatori confinanti (le «persone che dimostrino di avere un diritto di prelazione ai sensi della L. 14 agosto 1971, n. 817»).

Ai sensi del comma 4 (nel testo originario), la Giunta provinciale forma, per i beni immobili che intende cedere, degli elenchi distinti per Comuni e tali elenchi sono pubblicati per 30 giorni all'albo del Comune ove si trovano i beni oggetto di dismissione; i titolari dei diritti di preferenza di cui alle lettere b), c) e d) devono manifestare all'amministrazione la volontà di avvalersene, a pena di decadenza, entro tre mesi dal termine della pubblicazione.

3.– La Provincia autonoma di Bolzano ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Bolzano per difetto di rilevanza. Secondo la difesa provinciale, il fatto che l'attore nel giudizio a quo sia titolare di un diritto di prelazione, tanto perché coltivatore di fatto quanto perché confinante, renderebbe irrilevante la

circostanza, lamentata dal rimettente, che la legislazione provinciale per la cessione dei fondi agricoli di proprietà della Provincia diverga parzialmente da quella statale: la pronuncia di incostituzionalità del comma 1, lettere b) e d), nella parte in cui i cosiddetti coltivatori di fatto (lettera b) – unitamente a quelli “di diritto” (lettera b) e al pari degli espropriati e loro successori legali (lettera c) – sono preferiti ai confinanti (lettera d), non sarebbe, infatti, di alcuna utilità per la definizione del giudizio a quo.

L’eccezione, per quanto apparentemente rivolta a entrambe le questioni sollevate, in realtà si dirige esclusivamente alla prima, avendo ad oggetto le sole disposizioni che individuano i beneficiari del diritto di prelazione agraria sui beni provinciali (comma 1), e non quella che prevede le modalità di comunicazione della volontà dell’amministrazione di dismettere tali beni e il connesso termine di decadenza per l’esercizio del diritto di prelazione (comma 4).

Così circoscritta, l’eccezione è fondata, dal momento che – secondo la stessa prospettazione del rimettente – l’attore nel giudizio principale è titolare di un diritto di prelazione sia in forza della normativa provinciale (in quanto coltivatore di fatto e confinante con i fondi alienandi) che di quella nazionale (in quanto confinante), e nel giudizio a quo non si pone il problema della preferenza accordata dall’art. 20-ter, comma 1, lettera c) (non censurata), agli espropriati rispetto ai confinanti.

Pertanto, l’accoglimento della questione di costituzionalità non determinerebbe alcuna influenza concreta sul giudizio a quo (sentenze n. 151 del 2009, n. 337 del 2008, n. 303 e n. 50 del 2007, n. 184 del 2006, n. 249 del 1996, n. 468 e n. 154 del 1994, n. 202 del 1991, n. 211 del 1984, n. 10 del 1982, n. 113 del 1980, n. 1 del 1977 e n. 122 del 1976; ordinanze n. 147 del 2015, n. 15 del 2014 e n. 337 del 2011), dovendo il giudice in ogni caso riconoscere all’attore un diritto di prelazione nell’acquisto dei fondi agricoli venduti a terzi dalla Provincia autonoma di Bolzano.

4.– La residua questione di legittimità costituzionale dell’art. 20-ter, comma 4, della legge provinciale n. 2 del 1987, nel testo originario antecedente la sostituzione operata dall’art. 38 della legge provinciale n. 6 del 2007, è fondata sotto il profilo della violazione dell’art. 117, comma 2, lettera l), Cost.

4.1.– A parte i profili di contrasto con la normativa statale evidenziati dal rimettente, la disposizione censurata, disciplinando le modalità di esternazione della volontà dell’ente pubblico di alienare i suoi fondi agricoli e il connesso termine di decadenza per l’esercizio del diritto di prelazione agraria, deve essere ascritta all’ordinamento civile, materia di competenza esclusiva dello Stato.

Essa, infatti, incide sulla scelta del contraente nella compravendita dei fondi agricoli provinciali, e quindi sulla autonomia negoziale sia dei soggetti che si determinano al loro acquisto (sentenza n. 253 del 2006), titolari o meno del diritto di prelazione, sia della pubblica amministrazione che agisce iure privatorum (sentenze n. 269 del 2014, n. 74 del 2012, n. 114 e n. 53 del 2011, n. 45 del 2010, n. 401 del 2007) per la dismissione di beni patrimoniali disponibili (sentenza n. 247 del 2015).

4.2.– Tali conclusioni non sono scalfite dalla giurisprudenza costituzionale, invocata dalla Provincia autonoma di Bolzano e citata dal rimettente, che ammette, in limiti ristretti, norme regionali di diritto privato.

Con la sentenza n. 352 del 2001, questa Corte ha affermato che «L’incidenza sulla competenza regionale del limite del diritto privato non opera [...] in modo assoluto, in quanto anche la disciplina dei rapporti privatistici può subire un qualche adattamento, ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza (sentenze n. 441 del 1994 e n. 35 del 1992)».

Condizioni imprescindibili, per giustificare l’intervento regionale sono, dunque:

1) la sua marginalità,

2) la connessione con una materia di competenza regionale

3) il rispetto del principio di ragionevolezza.

Nel caso di specie, a difettare è proprio la marginalità dell'intervento (sentenze n. 295 del 2009, n. 60 del 1968 e n. 6 del 1958), perché le norme scrutinate non prevedono adattamenti, integrazioni o specificazioni della disciplina statale, ma a essa derogano in relazione a un profilo fondamentale dell'ordinamento civile, che è quello della libertà negoziale.

4.3.– Non sono pertinenti, infine, i precedenti di questa Corte, invocati dalla Provincia interveniente, in materia di maso chiuso, là dove sono state considerate legittime ampie deroghe al diritto privato funzionali alla disciplina dell'istituto in questione.

Tali deroghe, infatti, si giustificano in ragione della necessità di tutelare la specificità storica e sociale dei maso chiuso, e della maggiore estensione della potestà legislativa della Provincia autonoma di Bolzano in questa materia rispetto alle altre sue competenze pure primarie (sentenze n. 173 del 2010, n. 405 e n. 340 del 1996, n. 691 del 1988, n. 40 e n. 5 del 1957, n. 4 del 1956).

5.– Conclusivamente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 20-ter, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 2 del 1987, nel testo originario antecedente la sostituzione operata dall'art. 38 della legge provinciale n. 6 del 2007, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

6.– Restano assorbiti gli ulteriori profili di violazione dell'art. 3 Cost. prospettati dal rimettente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20-ter, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 gennaio 1987, n. 2 (Norme per l'amministrazione del patrimonio della Provincia autonoma di Bolzano), nel testo originario antecedente la sostituzione operata dall'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2007, n. 6 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20-ter, comma 1, lettere b) e d), della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 2 del 1987, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Bolzano, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Carmelinda MORANO, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2016.

Sentenza: 22 novembre 2016, n. 284

Materia: istruzione

Parametri invocati: articoli 97, 117, secondo comma, lettera *n*), terzo, quarto e sesto comma, 118, primo comma, 119 e 120 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto e Regione Puglia

Oggetto: articolo 1, commi 29, 44, 47, 66, 68, 69, 74, 126, 153, 155, 162, 171, 180, 181 e 183, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 153, della legge n. 107 del 2015, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell'istruzione che provvede alla ripartizione delle risorse sia adottato sentita la Conferenza unificata;

- illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 181, lettera *e*), n. 1.3);

- non fondate le altre questioni.

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Le ricorrenti impugnano numerose disposizioni della nuova disciplina statale in materia di istruzione e formazione, lamentando la compressione delle prerogative costituzionalmente loro attribuite, in quanto il legislatore nazionale non avrebbe sostanzialmente “rispettato” la ripartizione tra norme generali e principi fondamentali nella materia di competenza concorrente istruzione, sottraendo alle regioni la potestà legislativa che compete loro.

La Corte ritiene infondate la maggior parte delle questioni sollevate.

Per l'esame di ogni disposizione impugnata, la Consulta richiama la propria giurisprudenza precedente che ha distinto:

norme generali sull'istruzione «*quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali.*»;

principi fondamentali della materia istruzione «*quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altra, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale.*»

Le disposizioni dichiarate illegittime sono relative all'edilizia scolastica ed agli asili nido.

Il comma 153 dell'articolo 1 disciplina gli interventi di riqualificazione di edilizia scolastica e prevede da parte di strutture statali la ripartizione fra le regioni di risorse finanziarie, nonché l'individuazione di criteri per l'acquisizione da parte delle stesse regioni delle manifestazioni di interesse degli enti locali proprietari delle aree oggetto di intervento e interessati alla costruzione di una scuola innovativa.

La Corte ritiene fondata, nei termini sopra riportati, l'eccezione d'illegittimità costituzionale sollevata dalla Regione Puglia, per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Costituzione, la quale sostiene che proprio nella materia de qua si ravvisi una pluralità di altre competenze concorrenti, per cui debba necessariamente prevedersi un coinvolgimento delle regioni, non potendosi attribuire la funzione amministrativa al solo organo statale.

Per la Corte il riferimento normativo è costituito dall'articolo 53, comma 7, del decreto legge n. 5 del 2012, il quale rinvia ad un decreto del Ministro dell'istruzione, da emanare sentita la Conferenza unificata, l'adozione delle norme tecniche-quadro contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia, nonché didattica, indispensabili a garantire indirizzi progettuali adeguati ed omogenei sul territorio nazionale.

Per cui la Corte, richiama esplicitamente la propria giurisprudenza che ha già chiarito come *«[n]ella disciplina in esame 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.»*, affermando altresì che *«nelle materie di competenza concorrente, allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all’osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all’espressione di un parere obbligatorio (sentenze n. 62 del 2013, n. 265 del 2011, n. 254 del 2010, n. 182 del 2006, n. 336 e n. 285 del 2005)»*

Il comma 181, lettera e), n. 1.3) dell'articolo 1, impugnato dalla regione Puglia, è una disposizione, che al fine di provvedere al riordino, alla semplificazione e alla codificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione, affida al legislatore delegato principi e i criteri direttivi ai quali il Governo si dovrà attenere nel dare attuazione alla delega.

Nello specifico, si tratta della determinazione degli *standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia*.

La Corte dichiara illegittima la norma, poiché l'individuazione degli standards strutturali e qualitativi degli asili nido, risulta demandato alla potestà legislativa delle Regioni e non può essere ricompresa *«nelle norme generali sull'istruzione e cioè in quella disciplina caratterizzante l'ordinamento dell'istruzione»*, in quanto tale individuazione *«presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello lato sensu organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale»* (sentenza n. 120 del 2005).

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni sollevate relative a:

comma 29 dell'articolo 1 concernente il potere del dirigente scolastico di individuare percorsi formativi e iniziative diretti all'orientamento e a garantire un maggiore coinvolgimento degli studenti, in quanto esso deve considerarsi un principio fondamentale e non una norma di dettaglio come affermato dalla ricorrente Regione Puglia, rivolto direttamente alle istituzioni scolastiche autonome, in quanto fissa *«criteri, obiettivi, direttive o discipline [...] tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione»*, per cui non è necessario alcun coinvolgimento della Regione;

comma 44 dell'articolo 1 concernente la definizione dell'offerta formativa dei percorsi di istruzione e formazione professionale da parte del Ministero dell'istruzione, non viola i parametri invocati dalla Regione Veneto, articoli 97, 117, 118 e 120 della Costituzione, in quanto la disposizione non regola la materia della formazione professionale, bensì è volta a garantire agli allievi iscritti ai corsi delle istituzioni formative accreditate dalle Regioni pari opportunità rispetto agli studenti delle scuole statali. Inoltre, il testo prevede non solo *«rispetto delle competenze delle Regioni»* ma altresì

che la definizione dell'offerta formativa dei percorsi d'istruzione e formazione professionale da parte del Ministero avvenga, «*previa intesa in sede di Conferenza*», per cui non si ravvisa un *vulnus* delle competenze della Regione;

comma 47 dell'articolo 1 concernente l'emanazione da parte del Ministero dell'istruzione di linee guida per conseguire obiettivi, a sostegno delle politiche di istruzione e formazione sul territorio e dello sviluppo dell'occupazione dei giovani, inerenti misure di semplificazione e di promozione degli istituti tecnici superiori, è ritenuta violativa dalla ricorrente Regione Puglia, del combinato disposto dell'articolo 117, terzo e sesto comma, Costituzione.

Sarebbe rimesso ad una fonte sub-legislativa la determinazione di linee guida vincolanti, nell'ambito di una materia di competenza concorrente come l'istruzione, nella quale non è consentito al legislatore statale il ricorso a fonti di rango inferiore a quello della legge.

La questione non è appunto ritenuta fondata, poiché la Corte ha già identificato nelle linee guida atti esecutivi, da alcuni ritenuti di alta amministrazione, che, in particolari circostanze, «vengono strettamente ad integrare la normativa primaria che ad essi rinvia», affidando loro quelle specificazioni dei suoi principi, di cui si esige un'applicazione uniforme (sentenza n. 11 del 2014).

Esse presuppongono e necessitano di conoscenze specialistiche proprie del settore ordinamentale in cui si innestano, ed inoltre la disposizione prevede che il decreto ministeriale con cui le linee guida sono emanate sia adottato *previa intesa in sede di conferenza unificata* ;

comma 47, lettera f) dell'articolo 1, violerebbe, nella parte in cui consente alle fondazioni di partecipazione, cui fanno capo gli istituti tecnici superiori, di attivare altri percorsi formativi nel territorio provinciale, gli articoli 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 120 Costituzione, in quanto la definizione dell'offerta dei percorsi realizzati da istituzioni formative dovrebbe rientrare nella competenza esclusiva regionale.

La questione non è ritenuta fondata, poiché resta fermo il rispetto dell'iter di autorizzazione» e quindi senza pregiudizio per le competenze delle Regioni, le quali programmano l'istituzione dei corsi dell'IFTS e rimangono titolari del potere autorizzatorio;

comma 66 dell'articolo 1, è relativo ai ruoli regionali del personale docente, articolati in ambiti territoriali.

Per la Regione Puglia, trattandosi di profili organizzativi della rete scolastica, competenza concorrente, non rivestirebbe il carattere di principio fondamentale, per la Regione Veneto la disposizione sarebbe lesiva della competenza regionale in materia di istruzione.

Per la Corte, si tratta di personale statale e la relativa disciplina «*rientra senza alcun dubbio nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma secondo, lettera g), della Costituzione (organizzazione amministrativa dello Stato)*» (sentenza n. 279 del 2005);

comma 68 dell'articolo 1 relativo all'organico dell'autonomia ripartito in ambiti territoriali, è qualificata come “*norme generali sull'istruzione*”, dal momento che, per evidenti ragioni di necessaria unità ed uniformità della disciplina in materia scolastica, sono preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale avente ad oggetto “*caratteristiche basilari*” dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico» (sentenza n. 62 del 2013);

comma 69 dell'articolo 1 concernente l'incremento dell'organico con decreto del Ministero dell'istruzione, secondo la Corte, questo “ambito” non può che spettare allo Stato, essendo gli insegnanti «*dipendenti pubblici statali e non regionali – come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo status giuridico*»; di conseguenza, «è chiaro che il titolo di competenza esclusiva statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., assume un peso decisamente prevalente rispetto al titolo di competenza concorrente previsto in materia di istruzione dal medesimo art. 117, terzo comma» (sentenza n. 147 del 2012).

Quanto infine ai profili attinenti al mancato coinvolgimento regionale, «deve osservarsi che, vertendosi in materia di competenza statale esclusiva, non sussisteva per lo Stato alcun obbligo a tale riguardo» (sentenza n. 92 del 2011).;

comma 74 dell'articolo 1 prevede che gli ambiti territoriali e le reti siano definiti assicurando il rispetto dell'organico dell'autonomia e nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Secondo la Corte non sussistono violazioni della competenza regionale in materia di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, oltre che di programmazione della rete scolastica *in quanto già la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, e quindi postulava la competenza sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, per cui è da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita», sia pure soltanto sul piano meramente amministrativo;*

comma 126 dell'articolo 1 relativo all'istituzione di un fondo per la valorizzazione del merito del personale docente, come tale, attiene alla disciplina dei dipendenti pubblici statali, pertanto rientra nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera g), Costituzione, pertanto non può costituire una destinazione vincolata di fondi alle Regioni, per cui non la Corte non ravvisa nessuna violazione della competenza concorrente in materia istruzione;

comma 155 dell'articolo 1 dispone, da parte del Ministero dell'istruzione, una procedura concorsuale aperta per interventi di edilizia scolastica.

La disposizione si colloca su più materie: governo del territorio, energia e protezione civile, tutte rientranti nella competenza concorrente Stato-Regioni di cui al terzo comma dell'articolo 117 Costituzione.

In tali materie, secondo la Corte, *«allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio;*

comma 162 dell'articolo 1 è relativo al monitoraggio dei piani sull'edilizia scolastica da parte delle regioni, indica altresì un termine perentorio per l'adempimento, sanzione in caso di inadempimento e destinazione di eventuali economie residue dalla realizzazione degli interventi di edilizia scolastica, applicazione delle modalità previste dalla legislazione vigente (d.lgs 229/2011) in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, verifica dell'utilizzo dei finanziamenti.

Per la ricorrente Regione Puglia, si tratterebbe di norme di dettaglio e non di principi fondamentali.

Per la Corte, la disposizione costituisce espressione della competenza statale nella materia del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» (articolo 117, secondo comma, lettera r, Costituzione.) ed è strumentale per «assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione» (sentenza n. 17 del 2004, sentenze n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013, sentenza n. 251 del 2016), l'attività di monitoraggio richiesta alle regioni pertanto si colloca pienamente all'interno del suddetto sistema informativo, strumentale al finanziamento statale degli interventi di edilizia scolastica. Inoltre, precisa la Corte, le risorse statali destinate a finanziare i piani di edilizia scolastica sono destinate, per il 50 per cento, «al completamento di attività di messa in sicurezza e di adeguamento a norma degli edifici scolastici», quindi al perseguimento di un obiettivo che richiede un'applicazione

uniforme su tutto il territorio nazionale e ciò pertanto configura la disposizione impugnata quale principio fondamentale in materia di edilizia scolastica;

comma 180 dell'articolo 1 prevede la delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi al fine di provvedere al riordino, alla semplificazione e alla codificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione.

Secondo la Regione Veneto, la disposizione sarebbe lesiva della competenza legislativa regionale in tema di formazione professionale, in quanto attribuisce al Governo il potere di dettare non solo principi fondamentali, ma anche norme di dettaglio.

La censura è ritenuta inammissibile, poiché priva di argomentazioni circostanziate;

comma 183 dell'articolo 1 prevede che «*Con uno o più decreti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono raccolte per materie omogenee le norme regolamentari vigenti negli ambiti di cui alla presente legge, con le modificazioni necessarie al fine di semplificarle e adeguarle alla disciplina legislativa conseguente all'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 180 del presente articolo*».

Secondo la Regione Puglia, la disposizione, nella parte in cui affida a fonti statali di rango sub-legislativo la raccolta «per materie omogenee» delle norme regolamentari in vigore negli ambiti sui quali incide la legge n. 107 del 2015, e quindi anche quello dell'istruzione, con la possibilità di apportarvi modifiche di semplificazione e adeguamento alla disciplina che verrà adottata con i decreti attuativi, violerebbe il combinato disposto dell'articolo 117, terzo e sesto comma, Costituzione, perché consentirebbe a fonti regolamentari statali di incidere su una materia di competenza concorrente, in riferimento alla quale il legislatore statale non può fare ricorso a fonti di rango inferiore a quello della legge.

Anche questa censura è ritenuta infondata, in quanto, rebus sic stanti bus, del tutto ipotetica e non filologicamente corretta secondo il testo della disposizione.

Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione (potenziamento dell'offerta formativa; semplificazione e promozione degli istituti tecnici superiori; ruoli del personale docente; ripartizione dell'organico dell'autonomia; incremento dell'organico del personale scolastico; fondo per la valorizzazione del merito dei docenti; interventi per la costruzione di una scuola innovativa; procedura concorsuale per progetti di interventi di edilizia scolastica; monitoraggio dei piani di edilizia scolastica; delega al Governo per il riordino, la semplificazione e la codificazione della normativa in materia di istruzione e per la determinazione degli standard dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola per l'infanzia; raccolta, per materie omogenee, delle vigenti norme regolamentari). - Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, commi 29, 44, 47, 66, 68, 69, 74, 126, 153, 155, 162, 171, 180, 181 e 183. - (T-160284) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.52 del 28-12-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 29, 44, 47, 66, 68, 69, 74, 126, 153, 155, 162, 171, 180, 181 e 183, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), promossi dalla Regione Veneto e dalla Regione Puglia con ricorsi notificati il 14 ed il 14-21 settembre 2015, depositati in cancelleria il 17 e il 24 settembre 2015, ed iscritti ai nn. 85 e 88 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Ezio Zanon per la Regione Veneto, Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con i ricorsi indicati in epigrafe (reg. ric. n. 85 e n. 88 del 2015), la Regione Veneto e la Regione Puglia hanno impugnato l'art. 1, commi 29, 44, 47, 66, 68, 69, 74, 126, 153, 155, 162, 171, 180, 181 e 183, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), per violazione degli artt. 97, 117, secondo comma, lettera n), terzo, quarto e sesto comma, 118, primo comma, 119 e 120 della Costituzione.

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

3.– L'art. 1, comma 29, stabilisce che «Il dirigente scolastico, di concerto con gli organi collegiali, può individuare percorsi formativi e iniziative diretti all'orientamento e a garantire un maggiore coinvolgimento degli studenti nonché la valorizzazione del merito scolastico e dei talenti.

A tale fine, nel rispetto dell'autonomia delle scuole e di quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro della pubblica istruzione 1° febbraio 2001, n. 44, possono essere utilizzati anche finanziamenti esterni».

3.1.– Secondo la Regione Puglia, il primo periodo di tale disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, pur incidendo nella materia di competenza concorrente relativa all'«istruzione», non sarebbe un principio fondamentale, ma una norma di dettaglio; esso, inoltre, violerebbe il combinato disposto dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118, primo comma, Cost., perché, pur attribuendo ad un organo statale una funzione amministrativa ascrivibile alla competenza concorrente in materia di «istruzione», non prevederebbe alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella disciplina e nell'esercizio della funzione avocata dallo Stato.

3.2.– La questione non è fondata.

Nel disporre che il dirigente scolastico, di concerto con gli organi collegiali, può individuare percorsi formativi e iniziative diretti all'orientamento e a garantire un maggiore coinvolgimento degli studenti, nonché la valorizzazione del merito scolastico e dei talenti, la norma in esame esprime un principio fondamentale rivolto direttamente alle istituzioni scolastiche autonome, in quanto fissa «criteri, obiettivi, direttive o discipline [...] tese ad assicurare la presenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione» (sentenza n. 200 del 2009); di conseguenza, trattandosi di una disposizione legittimamente adottata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza a determinare i principi fondamentali in materia di «istruzione», non è necessario alcun coinvolgimento della Regione.

4.– L'art. 1, comma 44, stabilisce che «Nell'ambito del sistema nazionale di istruzione e formazione e nel rispetto delle competenze delle regioni, al potenziamento e alla valorizzazione delle conoscenze e delle competenze degli studenti del secondo ciclo nonché alla trasparenza e alla qualità dei relativi servizi possono concorrere anche le istituzioni formative accreditate dalle regioni

per la realizzazione di percorsi di istruzione e formazione professionale, finalizzati all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione.

L'offerta formativa dei percorsi di cui al presente comma è definita, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Al fine di garantire agli allievi iscritti ai percorsi di cui al presente comma pari opportunità rispetto agli studenti delle scuole statali di istruzione secondaria di secondo grado, si tiene conto, nel rispetto delle competenze delle regioni, delle disposizioni di cui alla presente legge.

All'attuazione del presente comma si provvede nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente e della dotazione organica dell'autonomia e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

4.1.– Secondo la Regione Veneto, tale disposizione, nell'affidare al Ministero dell'istruzione il compito di definire l'offerta formativa dei percorsi di istruzione e formazione professionale, violerebbe il combinato disposto dell'art. 117, terzo e quarto comma, in quanto la materia dell'«istruzione e formazione professionale» sarebbe di competenza esclusiva delle Regioni.

4.1.1.– Sarebbe violato anche l'art. 120 Cost., per l'utilizzo distorsivo delle forme della collaborazione, in quanto la previsione dell'intesa non può costituire, ad avviso della Regione, lo strumento per espropriare la sua competenza in materia di formazione professionale.

4.1.2.– Viene altresì lamentato il contrasto con gli artt. 97 e 118 Cost., perché non si terrebbe conto delle peculiarità territoriali, con conseguente pregiudizio del buon andamento, né sussisterebbero le condizioni per l'attrazione in sussidiarietà della funzione amministrativa.

4.2.– La questione non è fondata in riferimento ad alcuno dei profili di censura sollevati.

La disposizione impugnata, infatti, è volta non tanto a regolare la materia, quanto a garantire agli allievi iscritti ai corsi delle istituzioni formative accreditate dalle Regioni pari opportunità rispetto agli studenti delle scuole statali.

Essa, inoltre, richiama più volte il «rispetto delle competenze delle Regioni» e prevede che la definizione dell'offerta formativa dei percorsi di istruzione e formazione professionale da parte del Ministero avvenga, in ogni caso, «previa intesa in sede di Conferenza», scongiurando in tal modo qualsivoglia vulnus alle competenze della Regione.

5.– Ai sensi dell'art. 1, comma 47, «Per favorire le misure di semplificazione e di promozione degli istituti tecnici superiori, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono emanate le linee guida per conseguire i seguenti obiettivi, a sostegno delle politiche di istruzione e formazione sul territorio e dello sviluppo dell'occupazione dei giovani:

a) semplificare e snellire le procedure per lo svolgimento delle prove conclusive dei percorsi attivati dagli istituti tecnici superiori, prevedendo modifiche alla composizione delle commissioni di esame e alla predisposizione e valutazione delle prove di verifica finali;

b) prevedere l'ammontare del contributo dovuto dagli studenti per gli esami conclusivi dei percorsi e per il rilascio del diploma;

c) prevedere che la partecipazione dei soggetti pubblici in qualità di soci fondatori delle fondazioni di partecipazione cui fanno capo gli istituti tecnici superiori e le loro attività possa avvenire senza determinare nuovi o maggiori oneri a carico dei loro bilanci;

d) prevedere che, ai fini del riconoscimento della personalità giuridica da parte del prefetto, le fondazioni di partecipazione cui fanno capo gli istituti tecnici superiori siano dotate di un patrimonio, uniforme per tutto il territorio nazionale, non inferiore a 50.000 euro e comunque che garantisca la piena realizzazione di un ciclo completo di percorsi;

e) prevedere per le fondazioni di partecipazione cui fanno capo gli istituti tecnici superiori un regime contabile e uno schema di bilancio per la rendicontazione dei percorsi uniforme in tutto il territorio nazionale;

f) prevedere che le fondazioni esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge possano attivare nel territorio provinciale altri percorsi di formazione anche in filiere diverse, fermo restando il rispetto dell'iter di autorizzazione e nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. In questo caso gli istituti tecnici superiori devono essere dotati di un patrimonio non inferiore a 100.000 euro».

5.1.– Secondo la Regione Puglia, tale disposizione, nella parte in cui affida l'elaborazione di apposite linee guida al Ministro dell'istruzione, per «favorire le misure di semplificazione e di promozione degli istituti tecnici superiori» in vista della realizzazione degli obiettivi indicati nelle lettere da a) a f) del medesimo comma, violerebbe il combinato disposto dell'art. 117, terzo e sesto comma, Cost., in quanto rimetterebbe ad una fonte sub-legislativa la determinazione di linee guida vincolanti, nell'ambito di una materia di competenza concorrente come l'istruzione, nella quale non è consentito al legislatore statale il ricorso a fonti di rango inferiore a quello della legge.

5.2.– La questione non è fondata.

L'art. 117, sesto comma, Cost., infatti, preclude allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, non già l'adozione di qualsivoglia atto sub-legislativo, come assume la Regione, bensì dei soli regolamenti, che sono fonti del diritto, costitutive di un determinato assetto dell'ordinamento.

Viceversa, la giurisprudenza di questa Corte ha già identificato nelle linee guida atti esecutivi, secondo alcuni di alta amministrazione, che, in particolari circostanze, «vengono strettamente ad integrare la normativa primaria che ad essi rinvia», affidando loro quelle specificazioni dei suoi principi, di cui esige un'applicazione uniforme (sentenza n. 11 del 2014).

Sovente esse implicano conoscenze specialistiche proprie del settore ordinamentale in cui si innestano, e per tale caratteristica mal si conciliano con il diretto contenuto dell'atto legislativo.

Ebbene, anche le linee guida di cui all'impugnato art. 1, comma 47, costituiscono la necessaria integrazione della norma primaria, per conseguire l'uniforme realizzazione degli obiettivi che essa si prefigge nelle lettere da a) ad f).

Del resto, proprio in ragione della stretta contiguità con la competenza regionale e delle esigenze di partecipazione rafforzata delle Regioni, è previsto che il decreto ministeriale con cui le linee guida sono emanate sia adottato «previa intesa in sede di conferenza unificata» (sentenza n. 62 del 2013).

5.3.– La Regione Veneto censura l'art. 1, comma 47, lettera f), nella parte in cui consente alle fondazioni di partecipazione, cui fanno capo gli istituti tecnici superiori, di attivare altri percorsi formativi nel territorio provinciale.

Secondo la ricorrente, tale disposizione violerebbe gli artt. 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost., in quanto la definizione dell'offerta dei percorsi realizzati da istituzioni formative dovrebbe rientrare nella competenza esclusiva regionale.

5.4.– La questione non è fondata.

La disposizione impugnata prevede bensì che le fondazioni di partecipazione possano attivare nel territorio provinciale altri percorsi di formazione, ma «fermo restando il rispetto dell'iter di autorizzazione» e quindi senza pregiudizio per le competenze delle Regioni, le quali non solo «programmano l'istituzione dei corsi dell'IFTS», ai sensi dell'art. 69, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144 (Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali), ma sono e rimangono titolari del potere autorizzatorio.

6.– L'art. 1, comma 66, prevede che «A decorrere dall'anno scolastico 2016/2017 i ruoli del personale docente sono regionali, articolati in ambiti territoriali, suddivisi in sezioni separate per gradi di istruzione, classi di concorso e tipologie di posto.

Entro il 30 giugno 2016 gli uffici scolastici regionali, su indicazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentiti le regioni e gli enti locali, definiscono l'ampiezza degli ambiti territoriali, inferiore alla provincia o alla città metropolitana, considerando:

a) la popolazione scolastica;

b) la prossimità delle istituzioni scolastiche;

c) le caratteristiche del territorio, tenendo anche conto delle specificità delle aree interne, montane e delle piccole isole, della presenza di scuole nelle carceri, nonché di ulteriori situazioni o esperienze territoriali già in atto».

6.1.– Secondo la Regione Puglia, tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto disciplinerebbe profili organizzativi della rete scolastica che sarebbero di competenza concorrente delle Regioni e non sarebbe un principio fondamentale della materia; sarebbe, altresì, violato il combinato disposto dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118, primo comma, Cost., perché, pur attribuendo ad organi statali una funzione amministrativa in una materia concorrente, la norma impugnata si limiterebbe a prevedere il parere, anziché l'intesa con le Regioni interessate.

6.2.– La questione non è fondata.

È bensì vero che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome è compito del quale le Regioni non possono essere private» (sentenza n. 13 del 2004).

Tuttavia, la disposizione in esame non ha riguardo alla distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, ma alla ben diversa fattispecie della definizione degli ambiti territoriali dei ruoli del personale docente.

Si tratta di personale statale e la relativa disciplina «rientra senza alcun dubbio nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma secondo, lettera g), della Costituzione (organizzazione amministrativa dello Stato)» (sentenza n. 279 del 2005).

6.3.– Anche la Regione Veneto ha impugnato la medesima disposizione, deducendo che l'attribuzione ad organi periferici dello Stato della competenza a definire l'ampiezza degli ambiti territoriali sarebbe lesiva della propria competenza legislativa e amministrativa in materia di istruzione.

Essa non fisserebbe un principio fondamentale, ma una norma puntuale, che non le lascerebbe alcun margine di autonoma decisione.

Viene lamentata, inoltre, la violazione dell'art. 97, Cost., per la possibile sovrapposizione tra gli ambiti individuati dalla Regione nel dimensionamento della rete scolastica e quelli individuati dalla norma impugnata; nonché degli artt. 118 e 120, Cost., perché la mera consultazione delle Regioni interessate sarebbe elusiva del principio di leale collaborazione.

6.4.–La questione non è fondata per le medesime ragioni richiamate al punto 6.2.

7.– L’art. 1, comma 68, dispone che «A decorrere dall’anno scolastico 2016/2017, con decreto del dirigente preposto all’ufficio scolastico regionale, l’organico dell’autonomia è ripartito tra gli ambiti territoriali.

L’organico dell’autonomia comprende l’organico di diritto e i posti per il potenziamento, l’organizzazione, la progettazione e il coordinamento, incluso il fabbisogno per i progetti e le convenzioni di cui al quarto periodo del comma 65.

A quanto previsto dal presente comma si provvede nel limite massimo di cui al comma 201».

7.1.– Secondo la Regione Puglia, tale disposizione, nella parte in cui affida la funzione di ripartizione dell’organico di autonomia «per ambiti territoriali» ad un organo statale, violerebbe l’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto si occuperebbe di profili relativi all’assetto organizzativo della rete scolastica che implicano valutazioni legate alle specifiche esigenze territoriali e che pertanto, secondo la giurisprudenza costituzionale, sarebbero da ricondurre alla competenza delle Regioni in materia di istruzione.

7.2.– Sarebbe altresì violato il combinato disposto degli artt. 117, terzo comma e 118, primo comma, Cost., in quanto la norma impugnata, pur attribuendo ad un organo statale una funzione ascrivibile a una materia concorrente, non prevederebbe alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni.

7.3.– La questione non è fondata.

La disposizione impugnata attiene, analogamente alla precedente, non alla distribuzione del personale tra le scuole, ma all’assetto dell’organico di personale statale.

Va inoltre ricordato che con riguardo alla definizione dell’organico dell’autonomia, di cui all’art. 50, comma 1, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35 del 2012, questa Corte ha ritenuto che tali «disposizioni [...] devono essere senz’altro qualificate come “norme generali sull’istruzione”, dal momento che, per evidenti ragioni di necessaria unità ed uniformità della disciplina in materia scolastica, sono preordinate ad introdurre una normativa operante sull’intero territorio nazionale avente ad oggetto “caratteristiche basilari” dell’assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico» (sentenza n. 62 del 2013).

Trattandosi di una disciplina rientrante nella sicura competenza dello Stato, non sussiste neppure il mancato coinvolgimento lamentato dalla Regione.

8.– L’art. 1, comma 69, prevede che «All’esclusivo scopo di far fronte ad esigenze di personale ulteriori rispetto a quelle soddisfatte dall’organico dell’autonomia come definite dalla presente legge, a decorrere dall’anno scolastico 2016/2017, ad esclusione dei posti di sostegno in deroga, nel caso di rilevazione delle inderogabili necessità previste e disciplinate, in relazione ai vigenti ordinamenti didattici, dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81, è costituito annualmente con decreto del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, un ulteriore contingente di posti non facenti parte dell’organico dell’autonomia né disponibili, per il personale a tempo indeterminato, per operazioni di mobilità o assunzioni in ruolo.

A tali necessità si provvede secondo le modalità, i criteri e i parametri previsti dal citato decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81.

Alla copertura di tali posti si provvede a valere sulle graduatorie di personale aspirante alla stipula di contratti a tempo determinato previste dalla normativa vigente ovvero mediante l’impiego di personale a tempo indeterminato con provvedimenti aventi efficacia limitatamente ad un solo anno scolastico.

All'attuazione del presente comma si provvede nei limiti delle risorse disponibili annualmente nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca indicate nel decreto ministeriale di cui al primo periodo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 64, comma 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133».

8.1.– Secondo la Regione Puglia, tale disposizione, nella parte in cui attribuisce al Ministro dell'istruzione la funzione di definire, tramite decreto, un incremento dei posti dell'organico, seppure non concernenti l'organico di autonomia, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto si occuperebbe di profili organizzativi della rete scolastica che implicano valutazioni legate alle specifiche esigenze territoriali e che sono dunque da ricondurre alla competenza regionale in materia di istruzione.

8.1.1.– Sarebbe altresì violato il combinato disposto dell'art. 117, terzo comma e dell'art. 118, primo comma, Cost., perché il comma impugnato, pur attribuendo ad un organo statale una funzione ascrivibile a una materia concorrente, non prevederebbe alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni.

8.2.– La questione non è fondata.

L'incremento dell'organico del personale della scuola non può che spettare allo Stato, essendo gli insegnanti – al pari dei dirigenti scolastici – «dipendenti pubblici statali e non regionali – come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo status giuridico»; di conseguenza, «è chiaro che il titolo di competenza esclusiva statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., assume un peso decisamente prevalente rispetto al titolo di competenza concorrente previsto in materia di istruzione dal medesimo art. 117, terzo comma» (sentenza n. 147 del 2012).

Quanto infine ai profili attinenti al mancato coinvolgimento regionale, «deve osservarsi che, vertendosi in materia di competenza statale esclusiva, non sussisteva per lo Stato alcun obbligo a tale riguardo» (sentenza n. 92 del 2011).

9.– Ai sensi dell'art. 1, comma 74, «Gli ambiti territoriali e le reti sono definiti assicurando il rispetto dell'organico dell'autonomia e nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

9.1.– Secondo la Regione Puglia, tale disposizione, nella parte in cui, in combinato disposto con il comma 71, «sembrerebbe affidare» la definizione degli ambiti territoriali e delle reti agli uffici scolastici regionali, i quali invece, ai sensi del comma 71, dovrebbero limitarsi a promuovere le reti tra scuole, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, così interpretata, finirebbe con l'occuparsi di profili della materia istruzione che sono di competenza delle Regioni.

9.1.1.– Sarebbe altresì violato il combinato disposto dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118, primo comma, Cost., perché la norma impugnata, pur attribuendo ad organi statali una funzione in una materia concorrente, non prevederebbe alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni.

9.2.– La questione non è fondata.

È erroneo il presupposto interpretativo da cui muove la ricorrente.

Il combinato disposto delle richiamate disposizioni non si traduce affatto nell'attribuzione, in capo all'ufficio regionale, della funzione di definire le reti, ma comporta semplicemente che la costituzione della rete, soltanto promossa dall'ufficio scolastico regionale, debba comunque avvenire nel rispetto della normativa vigente, ed in particolare dell'art. 138, comma 1, lettere a) e b), 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), che aveva delegato alle Regioni funzioni amministrative in materia di

programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, oltre che di programmazione della rete scolastica; nonché dell'art. 3 del d.P.R. 18 giugno 1998 n. 233 (Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59), ai sensi del quale «[i] piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche (...) sono definiti in conferenze provinciali di organizzazione della rete scolastica, nel rispetto degli indirizzi di programmazione e dei criteri generali, riferiti anche agli ambiti territoriali, preventivamente adottati dalle Regioni» (sentenza n. 34 del 2005).

Secondo questa Corte, del resto, «proprio alla luce del fatto che già la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, e quindi postulava la competenza sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, è da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita», sia pure soltanto sul piano meramente amministrativo (sentenza n. 200 del 2009).

La disposizione impugnata non invade, perciò, la competenza delle Regioni a disciplinare l'attività di dimensionamento della rete scolastica sul territorio.

10.– L'art. 1, comma 126, dispone che «Per la valorizzazione del merito del personale docente è istituito presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca un apposito fondo, con lo stanziamento di euro 200 milioni annui a decorrere dall'anno 2016, ripartito a livello territoriale e tra le istituzioni scolastiche in proporzione alla dotazione organica dei docenti, considerando altresì i fattori di complessità delle istituzioni scolastiche e delle aree soggette a maggiore rischio educativo, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca».

10.1.– Secondo la Regione Puglia, tale disposizione, nella parte in cui istituisce un fondo a destinazione vincolata ai fini della «valorizzazione del merito del personale docente», violerebbe il combinato disposto dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 119 Cost., perché non sarebbe consentito al legislatore statale istituire fondi a destinazione vincolata in una materia di competenza concorrente quale quella dell'istruzione.

10.2.– La questione non è fondata.

La «valorizzazione del merito del personale docente», infatti, è un profilo attinente alla disciplina dei dipendenti pubblici statali, che rientra nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., e che non dà luogo, pertanto, ad una destinazione vincolata di fondi alle Regioni.

11.– L'art. 1, comma 153, stabilisce che «Al fine di favorire la costruzione di scuole innovative dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, dell'efficienza energetica e della sicurezza strutturale e antisismica, caratterizzate dalla presenza di nuovi ambienti di apprendimento e dall'apertura al territorio, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con proprio decreto, d'intesa con la Struttura di missione per il coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 maggio 2014 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede a ripartire le risorse di cui al comma 158 tra le regioni e individua i criteri per l'acquisizione da parte delle stesse regioni delle manifestazioni di interesse degli enti locali proprietari delle aree oggetto di intervento e interessati alla costruzione di una scuola innovativa».

11.1.– Secondo la Regione Puglia, tale disposizione, nella parte in cui affida al Ministro dell'istruzione la ripartizione delle risorse di cui al comma 158, nonché l'individuazione dei criteri per l'acquisizione da parte delle stesse Regioni «delle manifestazioni di interesse degli enti locali proprietari delle aree oggetto di intervento e interessati alla costruzione di una scuola innovativa»,

violerebbe il combinato disposto dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118, primo comma, Cost., perché, pur attribuendo ad un organo statale una funzione amministrativa in una materia come l'edilizia scolastica, che incide su una pluralità di competenze concorrenti, non prevederebbe alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni.

11.2.– La questione è fondata.

In riferimento all'art. 53, comma 7, del decreto legge n. 5 del 2012, il quale demanda ad un decreto del Ministro dell'istruzione, da emanare sentita la Conferenza unificata, l'adozione delle norme tecniche-quadro contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia, nonché didattica, indispensabili a garantire indirizzi progettuali adeguati ed omogenei sul territorio nazionale, questa Corte ha chiarito come «[n]ella disciplina in esame 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.», rilevando altresì che «nelle materie di competenza concorrente, allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio (sentenze n. 265 del 2011, n. 254 del 2010, n. 182 del 2006, n. 336 e n. 285 del 2005)» (sentenza n. 62 del 2013).

Nel caso di specie, tale coinvolgimento regionale non è previsto e la disposizione impugnata, di conseguenza, va dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro che provvede alla ripartizione delle risorse sia adottato sentita la Conferenza Stato Regioni.

12.– L'art. 1, comma 155, dispone che «Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, indice specifico concorso con procedura aperta, anche mediante procedure telematiche, avente ad oggetto proposte progettuali relative agli interventi individuati dalle regioni ai sensi del comma 154, nel limite delle risorse assegnate dal comma 158 e comunque nel numero di almeno uno per regione».

12.1.– Secondo la Regione Puglia, tale disposizione, nella parte in cui non prevede che, ai fini dell'indizione della procedura concorsuale ivi contemplata, venga acquisita un'intesa con le Regioni interessate dagli interventi di edilizia scolastica, violerebbe il combinato disposto dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118, primo comma, Cost., perché, pur attribuendo ad un organo statale una funzione amministrativa in una materia che incide su una pluralità di competenze concorrenti, si limiterebbe a prevedere l'acquisizione di un mero parere, anziché dell'intesa con le Regioni interessate.

12.2.– La questione non è fondata.

Anche la disposizione in esame, al pari della precedente, si colloca all'incrocio di una serie di 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.»; in tali materie, secondo questa Corte, «allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio (sentenze n. 265 del 2011, n. 254 del 2010, n. 182 del 2006, n. 336 e n. 285 del 2005)» (sentenza n. 62 del 2013). Alla luce della richiamata giurisprudenza, pertanto, ai fini del coinvolgimento regionale è sufficiente il parere della Conferenza Stato Regioni.

13.– L’art. 1, comma 162, stabilisce che «Le regioni sono tenute a fornire al Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il monitoraggio completo dei piani di edilizia scolastica relativi alle annualità 2007, 2008 e 2009, finanziati ai sensi dell’articolo 1, comma 625, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, pena la mancata successiva assegnazione di ulteriori risorse statali.

Le relative economie accertate all’esito del monitoraggio restano nella disponibilità delle regioni per essere destinate a interventi urgenti di messa in sicurezza degli edifici scolastici sulla base di progetti esecutivi presenti nella rispettiva programmazione regionale predisposta ai sensi dell’articolo 10 del decreto legge 12 settembre 2013, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2013, n. 128, come da ultimo modificato dai commi 173 e 176 del presente articolo, nonché agli interventi che si rendono necessari all’esito delle indagini diagnostiche sugli edifici scolastici di cui ai commi da 177 a 179 e a quelli che si rendono necessari sulla base dei dati risultanti dall’Anagrafe dell’edilizia scolastica.

Gli interventi devono essere comunicati dalla regione competente al Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, che definisce tempi e modalità di attuazione degli stessi».

Ai sensi del successivo comma 171, «Il monitoraggio degli interventi di cui ai commi da 159 a 176 è effettuato secondo quanto disposto dal decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229».

13.1.– Secondo la Regione Puglia, le richiamate disposizioni sarebbero illegittime: la prima, nella parte in cui impone alle Regioni di fornire il monitoraggio dei piani sull’edilizia, indicando altresì il termine perentorio per l’adempimento di tale onere, la sanzione in caso di eventuale inadempimento e la destinazione delle eventuali economie residue dalla realizzazione degli interventi di edilizia scolastica; la seconda, nella parte in cui prescrive l’applicazione delle modalità di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229 (Attuazione dell’articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell’utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti).

Esse violerebbero l’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto né il comma 162, né il comma 171, sia singolarmente, sia considerati congiuntamente, sarebbero principi fondamentali in materia di edilizia scolastica o di altre materie concorrenti, ma norme di dettaglio.

13.2.– La questione non è fondata.

Deve anzitutto rilevarsi che, in base all’art. 1 del richiamato d.lgs. n. 229 del 2011, le amministrazioni che realizzino opere pubbliche sono obbligate, fra le altre cose, a «detenere ed alimentare un sistema gestionale informatizzato contenente le informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione e programmazione delle opere e dei relativi interventi».

Disposizioni del genere costituiscono espressione della competenza statale nella materia del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.) e «sono anzitutto strumentali per “assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione” (sentenza n. 17 del 2004; nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013)» (sentenza n. 251 del 2016).

L’attività di monitoraggio di cui devono farsi carico le Regioni, ai sensi della norma impugnata, si colloca pienamente all’interno di questo sistema informativo e si rivela una modalità conoscitiva strumentale al finanziamento statale degli interventi di edilizia scolastica.

Peraltro, ai sensi dell’art. 1, comma 625, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), le risorse statali destinate a finanziare i piani di edilizia scolastica sono destinate, per il 50 per cento, «al completamento di attività di messa in sicurezza e di adeguamento a norma degli edifici scolastici»,

vale a dire al perseguimento di un obiettivo che non può non avere un'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale e che vale dunque a configurare le disposizioni impugnate alla stregua di principi fondamentali in materia di edilizia scolastica.

13.3.– La Regione Puglia censura l'art. 1, comma 162, anche nella parte in cui impone che le eventuali economie che residuino alle Regioni a seguito degli interventi di edilizia scolastica, e che siano accertate a seguito del monitoraggio, debbano essere impiegate ai fini della realizzazione degli interventi indicati dal comma medesimo.

13.3.1.– Secondo la ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 119 Cost., in quanto finirebbe per stanziare finanziamenti a destinazione vincolata che, riguardando l'edilizia scolastica, inciderebbero su una pluralità di materie concorrenti.

13.4.– La questione non è fondata.

La disposizione impugnata, infatti, non appone un nuovo vincolo di destinazione, ma si limita a ribadire che tali risorse, peraltro già destinate all'edilizia scolastica, debbano continuare a essere utilizzate per la medesima finalità.

D'altra parte, che il comma 162 non sia lesivo delle prerogative regionali, si deduce altresì dalla circostanza che le risorse restano comunque nella disponibilità delle Regioni, le quali conservano piena autonomia nell'individuazione degli interventi da finanziare, in virtù dell'esplicito rinvio che la norma fa alla «rispettiva programmazione regionale».

14.– L'art. 1, comma 180, prevede che «Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di provvedere al riordino, alla semplificazione e alla codificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione, anche in coordinamento con le disposizioni di cui alla presente legge»; il successivo comma 181 elenca i principi e i criteri direttivi ai quali il Governo si dovrà attenere nel dare attuazione alla delega conferitagli.

14.1.– Secondo la Regione Veneto, il complesso di queste disposizioni determinerebbe una fitta rete di interferenze con la competenza esclusiva regionale in materia di formazione professionale, attribuendo allo Stato il potere di dettare non solo principi fondamentali, ma anche norme di dettaglio, in violazione degli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost.

In particolare, ad avviso della difesa regionale, sarebbero lesive del riparto di competenze le disposizioni che affidano al legislatore delegato il compito di definire il sistema di formazione iniziale e il suo completamento, nonché l'istituzione di percorsi di formazione che integrano le competenze disciplinari e pedagogiche dei docenti; la previsione di un sistema formativo della professionalità degli educatori e dei docenti in possesso di specifiche abilitazioni e di specifiche competenze artistico-musicali e didattico-metodologiche; il potenziamento e il coordinamento dell'offerta formativa extrascolastica e integrata negli ambiti artistico, musicale, coreutico e teatrale e «similari disposizioni disseminate nel corpo del comma impugnato».

14.2.– La difesa statale eccepisce la genericità delle censure, nonché l'irrelevanza della questione, posto che è prevista l'adozione di decreti legislativi il cui contenuto precettivo non sarebbe al momento prevedibile.

14.3.– L'eccezione di inammissibilità della questione per genericità è fondata.

Le censure non sono sorrette da adeguati elementi argomentativi in grado di suffragarle, perché la ricorrente, salvo alcune esemplificazioni, «si è limitata a coinvolgere i due commi citati in una generica deduzione d'insieme con la quale afferma che sarebbero state pretermesse “le competenze regionali in materia di istruzione” rientranti “nella previsione del terzo comma dell'art.

117 della Costituzione”» (sentenza n. 200 del 2009), senza specificare tuttavia, quali disposizioni, singolarmente considerate, determinerebbero le lesioni che vengono lamentate.

14.4.– La Regione Puglia, invece, censura specificamente l’art. 1, comma 181, lettera e), n. 1.3), nella parte in cui prevede che la delega conferita al Governo contempli anche la determinazione degli «standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi educativi per l’infanzia e della scuola dell’infanzia».

14.4.1.– Secondo la ricorrente, tale disposizione violerebbe l’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto l’ambito relativo all’individuazione degli standard strutturali e organizzativi in materia di istituzioni che operano nell’ambito dell’istruzione rientrerebbe nella competenza del legislatore regionale.

14.5.– La questione è fondata.

Questa Corte, infatti, pronunciandosi in tema di disciplina degli asili nido, ha chiarito che la individuazione degli standard strutturali e qualitativi di questi ultimi non si identifica con i livelli essenziali delle prestazioni, «in quanto la norma censurata non determina alcun livello di prestazione, limitandosi ad incidere sull’assetto organizzativo e gestorio degli asili nido che, come si è detto, risulta demandato alla potestà legislativa delle Regioni»; né può essere ricompresa «nelle norme generali sull’istruzione e cioè in quella disciplina caratterizzante l’ordinamento dell’istruzione», in quanto tale individuazione «presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello lato sensu organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale» (sentenza n. 120 del 2005).

L’individuazione degli standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi educativi per l’infanzia e della scuola dell’infanzia, pertanto, va ricondotta alla competenza del legislatore regionale. Di qui, l’illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

15.– L’art. 1, comma 183, infine, prevede che «Con uno o più decreti adottati ai sensi dell’articolo 17, commi 1 e 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono raccolte per materie omogenee le norme regolamentari vigenti negli ambiti di cui alla presente legge, con le modificazioni necessarie al fine di semplificarle e adeguarle alla disciplina legislativa conseguente all’adozione dei decreti legislativi di cui al comma 180 del presente articolo».

15.1.– Secondo la Regione Puglia, tale disposizione, nella parte in cui affida a fonti statali di rango sub-legislativo la raccolta «per materie omogenee» delle norme regolamentari in vigore negli ambiti sui quali incide la legge n. 107 del 2015, e quindi anche quello dell’istruzione, con la possibilità di apportarvi modifiche di semplificazione e adeguamento alla disciplina che verrà adottata con i decreti attuativi, violerebbe il combinato disposto dell’art. 117, terzo e sesto comma, Cost., in quanto consentirebbe a fonti regolamentari statali di incidere su una materia di competenza concorrente, in riferimento alla quale il legislatore statale non può fare ricorso a fonti di rango inferiore a quello della legge.

15.2.– La questione non è fondata nei termini di seguito precisati.

La censura sollevata dalla Regione, secondo cui la raccolta delle norme regolamentari da parte dello Stato riguarderebbe anche regolamenti che non rientrano nella competenza statale, è del tutto ipotetica; la disposizione impugnata, infatti, non può non essere interpretata nel senso che lo Stato è autorizzato ad adottare un testo unico delle sole norme regolamentari di sua competenza, specie in presenza di una delega che lo abilita ad apportare le modifiche di semplificazione ed adeguamento alla futura disciplina dei decreti attuativi.

per questi motivi

riuniti i giudizi,

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 153, della legge n. 107 del 2015, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell'istruzione che provvede alla ripartizione delle risorse sia adottato sentita la Conferenza unificata;
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 181, lettera e), n. 1.3), della legge n. 107 del 2015;
- 3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 180 e 181, della legge 13 luglio 2015 n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), promossa, in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 120, Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 29, della legge n. 107 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 44, della legge n. 107 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 97, 117, terzo e quarto comma, 118, e 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 47, della legge n. 107 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 117, comma, nonché al combinato disposto dell'art. 117, terzo e sesto comma, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 47, lettera f), della legge n. 107 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 66, della legge n. 107 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 97, 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, Cost., dalle Regioni Veneto e Puglia, con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 68, della legge n. 107 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, nonché al combinato disposto dell'art. 117, terzo comma e 118, primo comma, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 69, della legge n. 107 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, nonché al combinato disposto dell'art. 117, terzo comma e 118, primo comma, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 11) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 74, della legge n. 107 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, nonché al combinato disposto dell'art. 117, terzo comma e 118, primo comma, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

12) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 126, della legge n. 107 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, e 119, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

13) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 155, della legge n. 107 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

14) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 162 e 171, della legge n. 107 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

15) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 183, della legge n. 107 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e sesto comma, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Carmelinda MORANO, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2016.

Sentenza: 18 ottobre 2016, n. 285

Materia: tutela della concorrenza - gestione canile comunale

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), e terzo comma Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Consiglio di Stato

Oggetto: art. 14, comma 2 bis, della legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 12 (Interventi per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo)

Esito: illegittimità costituzionale della norma censurata

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Consiglio di Stato, in funzione di giudice di appello, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 bis, della legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 12 (Interventi per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), introdotto dall'art. 45 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali).

La disposizione censurata prevede che *il ricovero e la custodia dei cani sono assicurati dai comuni mediante apposite strutture; la gestione è esercitata in proprio o affidata in concessione, previa formale convenzione, alle associazioni protezionistiche o animaliste iscritte all'albo regionale depositato presso l'Assessorato alle politiche della salute.*

La norma regionale riserva quindi il ricovero e la custodia dei cani esclusivamente alle associazioni protezionistiche o animaliste che abbiano ottenuto l'iscrizione all'albo regionale.

La norma statale di riferimento, ovvero l'art. 4, comma 1, della legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo) prevede, invece, che *i comuni, singoli o associati, e le comunità montane provvedono a gestire i canili e gattili sanitari direttamente o tramite convenzioni con le associazioni animaliste e zoofile o con soggetti privati che garantiscano la presenza nella struttura di volontari delle associazioni animaliste e zoofile preposti alla gestione delle adozioni e degli affidamenti dei cani e dei gatti.*

La previsione statale consente quindi non solo alle associazioni animaliste la gestione dei canili ma anche ad altri soggetti privati, a condizione che siano in grado di garantire la presenza di volontari delle associazioni animaliste e zoofile.

L'ordinanza del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale ha rimesso la questione di costituzionalità essenzialmente sotto il profilo della violazione della tutela della concorrenza ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

In subordine, qualora la disposizione regionale sia ricondotta alla materia della tutela della salute o dell'ambiente, secondo il giudice a quo la stessa si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione del principio fondamentale di cui all'art. 4, comma 1, della l. 281/1991, ovvero con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che stabilisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

La questione è fondata.

La giurisprudenza costituzionale ha costantemente sottolineato la "trasversalità" che caratterizza la materia "tutela della concorrenza", con conseguente possibilità per essa di influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni.

Fra le altre, la Corte richiama la sentenza n. 165 del 2014, ove si precisa che *l'eventuale esigenza di contemperare la liberalizzazione del commercio con quelle di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell'ambiente e dei beni culturali deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato, all'esito di un bilanciamento che deve compiere il soggetto competente nelle materie implicate, ... tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio o in altre materie.*

Nel caso in questione, la disposizione regionale censurata, pur rientrando nella disciplina dettata in tema di animali di affezione e di prevenzione del randagismo, è riconducibile, per il suo specifico contenuto e le finalità perseguite, alla materia della tutela della concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., ***in quanto misura volta, in concreto, a limitare la promozione del principio della concorrenza*** nel settore dell'affidamento in concessione dei canili e dei gattili.

Sotto questo profilo, non ha rilievo la tesi della Regione Puglia, secondo cui la norma regionale risponde all'esigenza di garantire il migliore trattamento possibile degli animali trovando giustificazione nel limite dell'utilità sociale, posto all'iniziativa economica privata dall'art. 41, secondo comma, Cost.

L'art. 4, comma 1, della l. 281/1991 si fa già carico di tale esigenza, imponendo ai soggetti privati di garantire la presenza, nella loro struttura, di volontari delle associazioni animaliste e zoofile, ***allo scopo evidente di contemperare l'esigenza di non sottrarre alle regole di mercato l'affidamento dei canili e dei gattili, in una prospettiva di economicità ed efficienza della loro gestione, con quella di assicurare il coinvolgimento in tali attività di soggetti particolarmente sensibili ed esperti nella protezione degli animali.***

Conseguentemente, è dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma regionale censurata in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma Cost. restano assorbite.

Interventi per la tutela degli animali d'affezione e la prevenzione del randagismo - Affidamento in concessione del servizio di gestione di canili e gattili comunali - Riserva alle sole associazioni protezionistiche o animaliste iscritte all'Albo regionale presso l'Assessorato alle politiche della salute. - Legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 12 (Interventi per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), art. 14, comma 2-bis. - (T-160285) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.52 del 28-12-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2-bis, della legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 12 (Interventi per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), aggiunto dall'art. 45 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), promosso dal Consiglio di Stato nel procedimento vertente tra la Società Mapia srl e il Comune di Acquaviva delle Fonti, la Regione Puglia e altra, con ordinanza del 22 dicembre 2014, iscritta al n. 95 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione della Società Mapia srl e della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2016 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati Mariangela Bux per la Società Mapia srl e Maria G. Scattaglia per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 22 dicembre 2014, il Consiglio di Stato, in funzione di giudice di appello, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell’art. 14, comma 2-bis, della legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 12 (Interventi per la tutela degli animali d’affezione e prevenzione del randagismo), introdotto dall’art. 45 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali).

2.– La legge reg. Puglia n. 12 del 1995, all’art. 14, comma 2-bis, prevede che «Il ricovero e la custodia dei cani sono assicurati dai comuni mediante apposite strutture; la gestione è esercitata in proprio o affidata in concessione, previa formale convenzione, alle associazioni protezionistiche o animaliste iscritte all’albo regionale depositato presso l’Assessorato alle politiche della salute», riservando quindi il ricovero e la custodia dei cani esclusivamente alle associazioni protezionistiche o animaliste che abbiano ottenuto l’iscrizione all’albo regionale.

La norma statale di riferimento (art. 4, comma 1, della legge 14 agosto 1991, n. 281, recante «Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo») prevede, invece, che «I comuni, singoli o associati, e le comunità montane provvedono a gestire i canili e gattili sanitari direttamente o tramite convenzioni con le associazioni animaliste e zoofile o con soggetti privati che garantiscano la presenza nella struttura di volontari delle associazioni animaliste e zoofile preposti alla gestione delle adozioni e degli affidamenti dei cani e dei gatti», consentendo quindi non solo alle associazioni animaliste la gestione dei canili ma anche ad altri soggetti privati, a condizione che siano in grado di garantire la presenza di volontari delle associazioni animaliste e zoofile.

L’ordinanza del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale ha rimesso la questione di costituzionalità essenzialmente sotto il profilo della violazione della tutela della concorrenza ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

In subordine, il giudice a quo ritiene che, laddove la detta disposizione venga, invece, ricondotta alla materia della tutela della salute o dell’ambiente, debba, comunque, ritenersi in contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost., per violazione del principio fondamentale della legislazione statale posto dall’art. 4, comma 1, della legge n. 281 del 1991, ovvero con l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che stabilisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali.

La difesa della Regione Puglia ha sostenuto la manifesta infondatezza della questione rivendicando la possibilità di riservare alle associazioni protezionistiche il ricovero degli animali, essendo tale attività ricompresa nel principio di utilità sociale che può quindi costituire un limite all’iniziativa economica privata; laddove un’attività di impresa, che mira al profitto, difficilmente è conciliabile con la finalità di assicurare al meglio la vita degli animali ricoverati.

3.– La questione è fondata.

4.– La giurisprudenza costituzionale che si è occupata «della legittimità di disposizioni regionali in tema di “tutela della concorrenza” ha costantemente sottolineato – stante il carattere “finalistico” della stessa – la “trasversalità” che caratterizza tale materia, con conseguente possibilità per essa di influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni, ed, in particolare, il possibile intreccio ed interferenza con la materia “commercio” [...].

Infatti, la materia “tutela della concorrenza” non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, quali ad esempio quelle che hanno ad oggetto gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, ma, dato il suo carattere “finalistico”, anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell’esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza» (sentenza n. 291 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 299 del 2012).

Nel caso in questione, quindi, la disposizione regionale censurata, pur rientrando nella disciplina dettata in tema di animali di affezione e di prevenzione del randagismo, appare riconducibile, per il suo specifico contenuto e le finalità perseguite, alla materia della tutela della concorrenza, in quanto misura volta, in concreto, a limitare la promozione del principio della concorrenza nel settore dell’affidamento in concessione dei canili e dei gattili.

5.– La giurisprudenza di questa Corte è costante, infatti, nell’affermare che laddove la materia «tutela della concorrenza», di cui al secondo comma, lettera e), dell’art. 117 Cost., interferisca «con materie attribuite alla competenza legislativa residuale delle Regioni, queste ultime potrebbero dettare solo discipline con “effetti pro-concorrenziali”, purché tali effetti siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (sentenze n. 43 del 2011 e n. 431 del 2007)» (sentenza n. 97 del 2014).

Analogamente, la sentenza di questa Corte n. 165 del 2014, sempre con riferimento al tema della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, ha evidenziato che «L’eventuale esigenza di contemperare la liberalizzazione del commercio con quelle di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell’ambiente e dei beni culturali deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012), all’esito di un bilanciamento che deve compiere il soggetto competente nelle materie implicate, le quali nella specie afferiscono ad ambiti di competenza statale, tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012) o in altre materie».

A fronte della costante giurisprudenza di questa Corte, nessun concreto rilievo può, invece, attribuirsi all’argomentazione formulata dalla Regione Puglia, secondo cui la norma regionale troverebbe giustificazione nel limite dell’utilità sociale, posto all’iniziativa economica privata dal comma secondo dell’art. 41 Cost., e rappresentata, nel caso in questione, dall’esigenza di garantire il migliore trattamento possibile degli animali.

L’argomento in esame, non considera, infatti, che l’art. 4, comma 1, della legge n. 281 del 1991 si fa già carico di tale esigenza, imponendo ai soggetti privati di garantire la presenza, nella loro struttura, di volontari delle associazioni animaliste e zoofile, allo scopo evidente di contemperare l’esigenza di non sottrarre alle regole di mercato l’affidamento dei canili e dei gattili, in una prospettiva di economicità ed efficienza della loro gestione, con quella di assicurare il coinvolgimento in tali attività di soggetti particolarmente sensibili ed esperti nella protezione degli animali.

Conseguentemente, deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 14, comma 2-bis, della legge reg. Puglia n. 12 del 1995, introdotto dall’art. 45 della legge reg. Puglia n. 4 del 2010, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

6.– Le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma Cost. restano assorbite.

per questi motivi

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2-bis, della legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 12 (Interventi per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), nella parte in cui non consente a soggetti privati, che garantiscono la presenza nella struttura di volontari delle associazioni animaliste e zoofile preposti alla gestione delle adozioni e degli affidamenti dei cani e dei gatti, di concorrere all'affidamento di servizi di gestione di canili e gattili.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Giulio PROSPERETTI, Redattore
Carmelinda MORANO, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2016.

Allegato:

Ordinanza letta all'udienza del 18 ottobre 2016

ORDINANZA

Rilevato che, nel giudizio di cui al n. 95 del reg. ord. 2015, Mapia srl, parte nel giudizio principale, ha depositato atto di costituzione in data 25 giugno 2015.

Considerato che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, primo periodo, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, «La costituzione delle parti nel giudizio davanti alla Corte ha luogo nel termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella Gazzetta Ufficiale, mediante deposito in cancelleria della procura speciale, con la elezione del domicilio, e delle deduzioni comprensive delle conclusioni»;

che la predetta ordinanza n. 95 del 2015 è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 21, prima serie speciale, del 27 maggio 2015;

che, benché detto termine abbia natura perentoria (ex multis, sentenze n. 57 del 2016 e n. 190 del 2006), si riscontrano ragioni che giustificano il mancato rispetto del termine medesimo, in relazione alla dedotta irregolarità della notifica;

che, pertanto, deve essere dichiarata ammissibile la costituzione in giudizio di Mapia srl, parte nel giudizio a quo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la costituzione in giudizio di Mapia srl.

Sentenza: 19 ottobre 2016, n. 287

Materia: disciplina delle banche popolari

Parametri invocati: artt. 2, 3, 5, 18, 41, 45, 47, 117, secondo comma, lettera e), terzo comma, 118, quarto comma, e 120 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Lombardia

Oggetto: art.1 d.l. 3/2015 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2015, n. 33.

Esito:

1) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento agli artt. 118, quarto comma, 2, 18, 41, 45 e 47 Cost. e in riferimento agli artt. 77, secondo comma, e 3 Cost.;

2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.; agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 3 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost; agli artt. 77, secondo comma, 3 e 117 Cost.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La Regione Lombardia ha impugnato l'articolo in oggetto, proponendo quattro distinte questioni di legittimità costituzionale. La previsione censurata riforma la disciplina delle banche popolari, modificando il decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia; di seguito: TUB). Secondo la ricorrente la norma impugnata violerebbe innanzitutto la competenza legislativa regionale concorrente in materia di "*casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale*", prevista all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Essa conterrebbe disposizioni di dettaglio, in particolare là dove prevede il limite di otto miliardi di euro all'attivo delle banche popolari e l'obbligo delle stesse, in caso di superamento di questo limite, di ridurre l'attivo o di deliberare la trasformazione in società per azioni e, in secondo luogo, non avrebbe previsto forme di concertazione con le regioni, neppure per adottare le disposizioni di attuazione affidate alla Banca d'Italia.

Per la Corte, questa prima questione di legittimità è infondata.

A suo giudizio, infatti, la scelta del legislatore statale è coerente con lo scopo della novella di riservare il modello cooperativo solo alle aziende di credito di piccola o media dimensione, sul presupposto che esso non sia adeguato alle caratteristiche di banche popolari di grandi dimensioni, anche quotate in mercati regolamentati.

Il legislatore statale si è mantenuto nei limiti delle proprie attribuzioni e, di conseguenza, non vi è stata lesione delle competenze regionali in materia di aziende di credito a carattere regionale.

La Corte ricorda che, ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2006, n. 171 "*Ricognizione dei principi fondamentali in materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale*", gli elementi rilevanti per riconoscere a un'azienda di credito tale carattere sono: l'ubicazione della sede e delle succursali nel territorio di una stessa regione, la localizzazione regionale della sua operatività, nonché, ove la

banca appartenga a un gruppo bancario, la circostanza che anche le altre componenti bancarie del gruppo e la capogruppo presentino carattere regionale.

Il carattere regionale della banca, inoltre, non viene meno se al di fuori del territorio della regione essa esercita un'operatività marginale.

Non potendo escludersi in assoluto l'eventualità che la citata dimensione dell'attivo possa ricorrere anche per questo tipo di banche, è necessario verificare se sussista, anche solo in astratto, la lamentata lesione della competenza regionale in materia.

La Corte ritiene che la previsione contestata rientri nel disegno perseguito dal legislatore statale, volto ad adeguare la forma giuridica delle banche popolari di maggiori dimensioni al modello organizzativo tipico delle banche non cooperative, sul presupposto che la forma cooperativa delle prime possa essere *“un mero schermo della natura sostanzialmente lucrativa dell'impresa”* e non corrisponda alla *«sostanza della mutualità»*.

A suo giudizio, il legislatore statale ha voluto favorire l'accesso delle banche popolari di maggiori dimensioni al mercato dei capitali, la contendibilità dei loro assetti proprietari, il ricambio delle compagini sociali e degli organi amministrativi.

Per la Corte, quella in esame costituisce una disciplina riconducibile alle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., della *“tutela del risparmio”*, della *“tutela della concorrenza”* e dell'*“ordinamento civile”*. (ex plurimis, sentenze n. 245 del 2015, n. 167 e 121 del 2014).

Infatti, si tratta di misure di promozione della competizione tra imprese, attraverso l'eliminazione di limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale (concorrenza *“nel mercato”*) (ex plurimis, sentenze n. 97 del 2014, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010).

Inoltre, la norma impugnata disciplina un tipico istituto privatistico, quale la forma giuridica delle società, dettando le condizioni per l'utilizzo della forma cooperativa da parte delle banche popolari e il vincolo di loro trasformazione nel caso in cui le previste condizioni non ricorrano, nonché regole di comportamento dei loro organi amministrativi.

In quanto incidente sul modulo organizzativo e sullo statuto societario di aziende di credito, la disciplina è dunque da ricondurre alla materia dell'*“ordinamento civile”* (sentenza n. 144 del 2016 con riguardo al modello delle società pubbliche).

Si tratta di profili che attengono alla disciplina dei rapporti privati, riservata alla potestà legislativa dello Stato in ragione dell'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, dei rapporti civilistici tra soggetti che operano in regime privato, senza che detti rapporti debbano rinvenire necessariamente la loro disciplina sul piano codicistico (sentenze n. 97 del 2014 e n. 401 del 2007).

La Corte richiama inoltre la propria costante giurisprudenza secondo la quale, le materie di competenza statale esclusiva quali la *“tutela del risparmio”*, la *“tutela della concorrenza”* e dell'*“ordinamento civile”*, assumono, per la loro natura trasversale, carattere prevalente (ex plurimis, sentenze n. 30 del 2016 e n. 165 del 2014) e *“possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano”* (sentenza n. 2 del 2014, e inoltre ex plurimis sentenze n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 431, n. 430, n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006).

Anche in ordine al secondo profilo della censura in esame, riguardante la mancata previsione di forme di concertazione con le regioni per l'attuazione dell'intervento, la Corte richiama quanto sopra affermato circa la prevalenza delle attribuzioni statali sulla competenza regionale concorrente in materia di aziende di credito a carattere regionale.

Tale prevalenza esclude che si rientri in un caso di inestricabile intreccio di competenze statali e regionali, nella quale soltanto l'intervento del legislatore statale potrebbe ritenersi congruamente attuato mediante la previsione di adeguate forme di collaborazione con le regioni (ex plurimis, sentenze n. 1 del 2016 e n. 140 del 2015).

Con la seconda questione, la Regione lamenta la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e) e 3 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La Corte ritiene non fondate le censure di irragionevolezza e di sproporzione dell'intervento legislativo in quanto a suo giudizio l'obiettivo di adeguamento della forma giuridica delle banche popolari di maggiori dimensioni alla forma tipica delle banche commerciali è stato perseguito dal legislatore statale con l'uso di un criterio appropriato allo scopo, dal momento che la dimensione dell'attivo è un indicatore attendibile della complessità di una banca.

Essa ritiene inoltre insindacabile, se non in caso di manifesta irragionevolezza, la discrezionalità del legislatore nel fissare la soglia al cui superamento scatta l'obbligo di riduzione dell'attivo o di trasformazione in società per azioni.

La Corte ritiene non fondate anche le ulteriori due censure prospettate per la natura prevalente, già sottolineata, delle competenze statali esclusive delle quali è espressione la riforma del regime delle banche popolari.

Con la terza questione, la Regione lamenta la violazione dell'art. 118, quarto comma, Cost., *“in combinato disposto”* con gli artt. 45 e 47, nonché con gli artt. 2, 18 e 41 Cost. La Regione ritiene che la cooperazione, per la funzione sociale che le riconosce l'art. 45 Cost., rientri fra le *“attività di interesse generale”* oggetto della previsione dell'art. 118, quarto comma, Cost., e che, in forza del principio di sussidiarietà orizzontale in essa espresso, lo Stato non possa sottrarre tali attività alla cura degli enti indicati nella stessa previsione, tra i quali vi sono anche le regioni. La ricorrente svolge analoghe osservazioni con riguardo alla tutela del risparmio prevista dall'art. 47 Cost.

Il collegamento con la previsione dell'art. 118, quarto comma, Cost. è operato con la considerazione che, grazie alla destinazione degli utili delle banche popolari a iniziative di carattere socio-sanitario, scientifico e culturale, le regioni e gli enti locali possono favorire iniziative dei cittadini per attività di interesse generale. Facendone venir meno il carattere mutualistico, il legislatore statale avrebbe determinato lo *“sradicamento”* delle banche popolari dal territorio di riferimento, e avrebbe privato le regioni e gli enti locali di un fondamentale motore di sviluppo economico e sociale.

Sarebbero inoltre frustrate le finalità di accesso popolare al credito, perseguite dall'art. 47 Cost.

L'intervento statale inciderebbe ancora sulla libertà contrattuale e di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost., anche nella sua funzione sociale, frustrerebbe gli scopi solidaristici di coloro che si sono associati per perseguire legittime finalità mutualistiche, in contrasto con gli artt. 2 e 18 Cost., e lederebbe il legittimo affidamento dei piccoli azionisti delle banche popolari nella stabilità della loro situazione giuridica.

La Corte ritiene inammissibili queste ultime questioni prospettate in quanto eccessivamente generiche, di oscuro significato e prive di motivazione.

La Regione ritiene, infine, che la norma impugnata violi gli artt. 77 (secondo comma) e 117 Cost., *“anche in combinato disposto con l'art. 3 Cost.”*, in quanto non sussisterebbero i presupposti che giustificano la decretazione d'urgenza.

La Corte richiama la propria costante giurisprudenza secondo la quale il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato ai casi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (ex plurimis, sentenze 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). Con riferimento al caso di specie, la Corte pone in evidenza che, sia nel preambolo del d.l. 3/ 2015 che nella relazione che accompagna il disegno di legge di conversione, vi siano diffuse considerazioni sull'urgenza dell'intervento.

Ciò la porta pertanto ad escludere che vi sia una evidente carenza del requisito della straordinaria necessità e urgenza di provvedere e ad escludere che la valutazione del requisito sia affetta da manifesta irragionevolezza o arbitrarietà. La ricorrente lamenta infine il carattere non omogeneo della normativa impugnata.

La Corte non ritiene fondata neppure questa censura.

A suo giudizio, infatti, l'eterogeneità non sussiste poiché tutte le misure contemplate possono essere ricondotte al comune obiettivo di sostegno dei finanziamenti alle imprese, ostacolati dalla straordinarietà della crisi economica e finanziaria in atto.

In conclusione, dunque, essa ritiene la questione in parte inammissibile, per difetto di motivazione sull'individuazione di competenze regionali potenzialmente lese dalla violazione dell'art. 77 Cost. e, in parte infondata, là dove supera la soglia di ammissibilità, perché la norma impugnata non contrasta con l'art. 77 Cost.

Banche popolari - Limite di 8 miliardi di euro all'attivo - Obbligo di riduzione dell'attivo o di trasformazione in società per azioni in caso di superamento. - Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2015, n. 33 - art. 1. - (T-160287) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.52 del 28-12-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2015, n. 33, promosso dalla Regione Lombardia con ricorso notificato il 22 maggio 2015, depositato in cancelleria il 29 maggio 2015 e iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Pio Dario Vivone per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Lombardia ha impugnato l'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2015, n. 33, proponendo quattro distinte questioni di legittimità costituzionale.

La previsione censurata riforma la disciplina delle banche popolari, modificando il decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia; di seguito: TUB).

2.– Secondo la ricorrente la norma impugnata violerebbe innanzitutto la competenza legislativa regionale concorrente in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale» prevista all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La questione è sollevata sotto due profili.

In primo luogo, la norma statale conterrebbe disposizioni di dettaglio, in particolare là dove prevede il limite di otto miliardi di euro all'attivo delle banche popolari e l'obbligo delle stesse, in caso di superamento di questo limite, di ridurre l'attivo o di deliberare la trasformazione in società

per azioni. In secondo luogo, nell'introdurre le modifiche normative il legislatore statale non avrebbe previsto forme di concertazione con le regioni, neppure per adottare le disposizioni di attuazione affidate alla Banca d'Italia.

Nonostante il ricorso censuri letteralmente l'intero art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, sulla base dei motivi posti a fondamento dell'impugnazione l'oggetto del giudizio deve essere circoscritto al comma 1, lettera b), n. 1), che ha introdotto i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater dell'art. 29 TUB, nella parte in cui prevedono: a) la soglia di otto miliardi di attivo della banca popolare (comma 2-bis); b) l'onere della banca popolare di ridurre, entro un anno dal superamento della soglia, l'attivo al di sotto di essa o di deliberare la trasformazione in società per azioni (comma 2-ter); c) l'adozione delle disposizioni di attuazione del novellato art. 29 TUB ad opera della Banca d'Italia (comma 2-quater).

2.1.– Così precisato il thema decidendum e l'oggetto dell'impugnazione, la questione è infondata.

La scelta del legislatore statale di assumere la soglia dell'attivo di otto miliardi di euro come indice della dimensione della banca popolare è coerente con lo scopo della novella di riservare il modello cooperativo solo alle aziende di credito di piccola o media dimensione, sul presupposto che esso non sia adeguato alle caratteristiche di banche popolari di grandi dimensioni, anche quotate in mercati regolamentati.

Compiendo tale scelta lo stesso legislatore statale si è mantenuto nei limiti delle proprie attribuzioni e di conseguenza si deve escludere che vi sia stata la lamentata lesione delle competenze regionali in materia di aziende di credito a carattere regionale.

Come si desume dalla normativa che enuncia i principi fondamentali in materia di banche di carattere regionale (decreto legislativo 18 aprile 2006, n. 171, recante la «Ricognizione dei principi fondamentali in materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale»), gli elementi rilevanti per riconoscere a un'azienda di credito tale carattere sono: l'ubicazione della sede e delle succursali nel territorio di una stessa regione, la localizzazione regionale della sua operatività, nonché, ove la banca appartenga a un gruppo bancario, la circostanza che anche le altre componenti bancarie del gruppo e la capogruppo presentino carattere regionale (art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2006). Il carattere regionale della banca, inoltre, non viene meno (sempre in base al citato art. 2, comma 2), se al di fuori del territorio della regione essa esercita un'operatività marginale.

Non potendo escludersi in assoluto l'eventualità che la citata dimensione dell'attivo possa ricorrere anche per questo tipo di banche, è necessario verificare se, anche solo in astratto, la lamentata lesione della competenza regionale in materia sussista.

La previsione in contestazione – che la banca popolare debba trasformarsi in società per azioni al superamento del limite di otto miliardi di attivo, se entro un anno l'attivo non sia stato ridotto al di sotto del limite – si inquadra nel disegno più generale definito dal legislatore statale, diretto ad adeguare la forma giuridica delle banche popolari di maggiori dimensioni al modello organizzativo tipico delle banche non cooperative, sul presupposto che la forma cooperativa delle prime possa essere «un mero schermo della natura sostanzialmente lucrativa dell'impresa» e non corrisponda alla «sostanza della mutualità» (come si esprime la relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione del d.l. n. 3 del 2015).

Gli aspetti più significativi di questo disegno, delineato dallo stesso art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, sono costituiti dalla rimozione del voto capitaro, del numero minimo dei soci e dei limiti alle partecipazioni societarie, all'ingresso di nuovi soci nella società e alla distribuzione degli utili.

Si inquadra nello stesso disegno inoltre l'attenuazione dei precedenti limiti alle deleghe di voto. In questo modo, il legislatore ha inteso favorire l'accesso delle banche popolari di maggiori dimensioni al mercato dei capitali, la contendibilità dei loro assetti proprietari, il ricambio delle compagini sociali e degli organi amministrativi.

Un risultato che dovrebbe garantire il miglior funzionamento e la maggiore competitività di queste banche nel mercato, nonché il loro rafforzamento patrimoniale.

Più in generale ancora, le finalità della riforma possono essere così individuate: migliorare la stabilità patrimoniale delle banche popolari, con la previsione, comune alle banche di credito cooperativo, di limiti al rimborso delle azioni per recesso del socio, anche nel caso di trasformazione della società e di esclusione (art. 1, comma 1, lettera a, che aggiunge all'art. 28 TUB un comma 2-ter); agevolare comunque la trasformazione o la fusione delle banche popolari in società per azioni, anche qualora non venga superata la soglia dell'attivo di otto miliardi, in particolare con la previsione di quorum costitutivi e deliberativi minori di quelli generali (art. 1, comma 1, lettera c, che sostituisce l'art. 31 TUB); aumentare la capacità delle banche popolari di reperire capitale sul mercato, con la previsione della possibilità di emettere strumenti finanziari partecipativi, al pari delle altre società cooperative: art. 1, comma 1, lettera d), n. 2, che modifica l'art. 150-bis, comma 2, TUB, eliminando l'art. 2526 del codice civile dall'elenco delle disposizioni non applicabili alle banche popolari; rimuovere i vincoli alla nomina degli amministratori, come quello che obbliga a nominare la maggioranza di essi tra i soci cooperatori o tra le persone indicate dai soci cooperatori che siano persone giuridiche (l'art. 1, comma 1, lettera d, n. 2 include ora l'articolo 2542, secondo comma, cod. civ. nell'elenco delle disposizioni non applicabili alle banche popolari di cui all'articolo 150-bis, comma 2, TUB).

Si tratta dunque di una disciplina che – tenuto conto della sua ratio, della finalità che persegue, del contenuto e dell'oggetto delle singole disposizioni, e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi in modo da identificare così correttamente e compiutamente l'interesse tutelato (ex plurimis, sentenze n. 245 del 2015, n. 167 e 121 del 2014) – deve essere ricondotta alle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., della «tutela del risparmio», della «tutela della concorrenza» e dell'«ordinamento civile».

Non sembra dubitabile, innanzitutto, che le disposizioni in esame, innovando il modello organizzativo delle banche popolari per favorirne la stabilità e il rafforzamento patrimoniale, incidono sui modi di esercizio dell'attività bancaria e dunque, in quanto tali, devono essere ricondotte per questo profilo nell'ambito della materia «tutela del risparmio», essendo l'attività bancaria di intermediazione del credito uno strumento essenziale di impiego produttivo del risparmio.

A identiche finalità attinenti alle competenze dello Stato sono orientate anche le disposizioni che mirano a garantire la stabilità del patrimonio (come la previsione sui limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso del socio) e un'elevata capacità di finanziamento (come la previsione sulla possibilità di emettere strumenti finanziari partecipativi).

Sotto un secondo profilo, occorre osservare che, nell'intento del legislatore, la trasformazione in società per azioni delle banche popolari di maggiori dimensioni che scelgano di non ridurre l'attivo al di sotto della soglia di otto miliardi, è diretta a colmare un deficit di competitività derivante a questo tipo di aziende da alcuni elementi che ne caratterizzano lo statuto (quali il voto capitaro, il limite alla detenzione delle azioni e alla distribuzione dei dividendi, il gradimento degli amministratori all'ingresso dei nuovi soci, i forti limiti alle deleghe di voto), costituenti un obiettivo ostacolo alla possibilità di acquisire il controllo societario e, di conseguenza, di accedere ai procedimenti di ricapitalizzazione delle banche popolari e di offerta del credito.

Misure legislative di questo tipo sono ascrivibili, secondo la giurisprudenza costituzionale, alla materia della «concorrenza», in quanto si traducono in misure di promozione della competizione tra imprese attraverso l'eliminazione di limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale (concorrenza «nel mercato») (ex plurimis, sentenze n. 97 del 2014, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010).

La norma impugnata, in terzo luogo, disciplina un tipico istituto privatistico, quale la forma giuridica delle società, dettando le condizioni per l'utilizzo della forma cooperativa da parte delle banche popolari e il vincolo di loro trasformazione nel caso in cui le previste condizioni non ricorrano, nonché regole di comportamento dei loro organi amministrativi. In quanto incidente sul modulo organizzativo e sullo statuto societario di aziende di credito, la disciplina è dunque da ricondurre alla materia dell'«ordinamento civile» (sentenza n. 144 del 2016 con riguardo al modello delle società pubbliche).

Si tratta di profili che attengono alla disciplina dei rapporti privati, riservata alla potestà legislativa dello Stato in ragione dell'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, dei rapporti civilistici tra soggetti che operano in regime privato, senza che detti rapporti debbano rinvenire necessariamente la loro disciplina sul piano codicistico (sentenze n. 97 del 2014 e n. 401 del 2007).

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, materie di competenza statale esclusiva come quelle menzionate della «tutela del risparmio», della «tutela della concorrenza» e dell'«ordinamento civile», assumono, per la loro natura trasversale, carattere prevalente (ex plurimis, sentenze n. 30 del 2016 e n. 165 del 2014) e «possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano» (sentenza n. 2 del 2014, e inoltre ex plurimis sentenze n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 431, n. 430, n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006).

In quanto riconducibile ad ambiti materiali di competenza esclusiva trasversale dello Stato, la norma impugnata è dunque espressione di attribuzioni statali destinate a prevalere anche sull'ipotetica e in ogni caso marginale competenza concorrente regionale in materia di aziende di credito di interesse regionale, della quale dunque inutiliter la Regione ricorrente lamenta la lesione.

Per quanto attiene al secondo profilo della censura in esame, riguardante la mancata previsione di forme di concertazione con le regioni per l'attuazione dell'intervento, si deve richiamare quanto esposto circa la prevalenza delle attribuzioni statali sulla competenza regionale concorrente in materia di aziende di credito a carattere regionale.

Tale prevalenza esclude che si versi in un'ipotesi di inestricabile intreccio di competenze statali e regionali, nella quale soltanto l'intervento del legislatore statale potrebbe ritenersi congruamente attuato mediante la previsione di adeguate forme di collaborazione con le regioni (ex plurimis, sentenze n. 1 del 2016 e n. 140 del 2015).

3.– Con la seconda questione, la Regione, proponendo argomenti e conclusioni molto simili a quelli esposti nella prima, lamenta che il legislatore statale avrebbe violato gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 3 Cost., nonché, «[i]n via gradata», il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Ad avviso della ricorrente, la competenza statale in materia di «tutela del risparmio», intercettando la competenza regionale concorrente in materia di «aziende di credito a carattere regionale», avrebbe imposto al legislatore statale, per un verso di attenersi ai canoni della proporzionalità e della ragionevolezza, che sarebbero invece violati con la fissazione del limite di otto miliardi di attivo per conservare la forma cooperativa, e per altro verso di garantire alle regioni «una utile partecipazione al procedimento» di formazione del decreto o almeno di sua conversione.

In subordine, sarebbe violato il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., per essere stata pretermessa nel procedimento legislativo la considerazione, attraverso intese e accordi da raggiungere in sede di Conferenza unificata Stato-regioni e autonomie locali, delle attribuzioni, delle prerogative e degli interessi regionali.

Anche in questo caso, dalle ragioni poste a fondamento dell'impugnazione – e in particolare dalla censura di irragionevolezza e sproporzione della soglia dell'attivo fissata dal legislatore – si desume che l'oggetto della questione è circoscritto alle disposizioni che prevedono la trasformazione obbligatoria delle banche popolari in società per azioni.

Contrariamente a quanto sostiene l'Avvocatura dello Stato, la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. è ammissibile, perché la ricorrente dà conto della ridondanza sulle sue attribuzioni della lamentata violazione di un parametro non riguardante la competenza regionale, con l'indicazione delle attribuzioni costituzionali della Regione in materia di «aziende di credito a carattere regionale» (art. 117, terzo comma, Cost.) che ne sarebbero potenzialmente lese (sull'idoneità della prospettazione ai fini dell'ammissibilità della censura ex plurimis, sentenze n. 220 del 2013, n. 22 del 2012, ma, ancora prima, sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

Come visto, la disciplina statale impugnata potrebbe interferire in tale materia, in quanto trova il proprio titolo di legittimazione nella prevalenza di competenze legislative statali esclusive.

Pertanto, occorre verificare nel merito se, nell'esercizio delle attribuzioni corrispondenti all'invocata competenza concorrente, le regioni siano obbligate «a conformarsi ad una disciplina legislativa asseritamente incostituzionale, per contrasto con parametri, appunto, estranei a tale riparto» (sentenza n. 145 del 2016).

Nel merito, tuttavia, la questione non è fondata.

L'obiettivo di adeguamento della forma giuridica delle banche popolari di maggiori dimensioni alla forma tipica delle banche commerciali è stato perseguito dal legislatore statale con l'uso di un criterio appropriato allo scopo, dal momento che la dimensione dell'attivo è un indicatore attendibile della complessità di una banca.

Quanto alla discrezionalità del legislatore nel fissare la soglia al cui superamento scatta l'obbligo di riduzione dell'attivo o di trasformazione in società per azioni, essa non è sindacabile da questa Corte se non in caso di manifesta irragionevolezza.

Né la opinabilità, propria della scelta fra plurime opzioni circa la misura precisa della soglia, può essere considerata da sola sufficiente a integrare la violazione del principio di ragionevolezza.

Il limite di otto miliardi di euro non risulta sproporzionato all'obiettivo perseguito, in quanto conduce a ricomprendere nell'ambito delle aziende di credito tenute a trasformarsi in società per azioni le banche popolari più significative – per credito erogato, numero di sportelli e personale impiegato – nel panorama nazionale.

La censura di irragionevolezza e di sproporzione dell'intervento legislativo va pertanto disattesa.

La censura riguardante l'omessa garanzia della partecipazione delle regioni al procedimento legislativo nonostante la natura trasversale della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela del risparmio», può essere esaminata insieme a quella di violazione del principio di leale collaborazione, per la sostanziale identità delle ragioni esposte a sostegno di entrambe.

Le censure sono entrambe infondate per la natura prevalente, già sottolineata, delle competenze statali esclusive delle quali è espressione la riforma del regime delle banche popolari, con la conseguenza che per il loro esercizio non sono costituzionalmente necessarie forme di raccordo con le regioni.

4.– Con la terza questione, la Regione lamenta la violazione, ad opera della norma impugnata, dell'art. 118, quarto comma, Cost., «in combinato disposto» con gli artt. 45 e 47, nonché con gli artt. 2, 18 e 41 Cost.

La Regione ricorrente muove dalla considerazione che la cooperazione, per la funzione sociale che le riconosce l'art. 45 Cost., rientrerebbe fra le «attività di interesse generale» oggetto della previsione dell'art. 118, quarto comma, Cost., e ne desume che, in forza del principio di sussidiarietà orizzontale in essa espresso, lo Stato non potrebbe sottrarre tali attività alla cura degli enti indicati nella stessa previsione, tra i quali vi sono anche le regioni.

Sicché, cancellando o limitando significativamente la cooperazione nel sistema bancario, il legislatore statale avrebbe illegittimamente sottratto alla cura delle regioni un'attività che dovrebbe invece essere riservata ad esse perché ne favoriscano lo svolgimento attraverso l'autonoma iniziativa dei cittadini.

La ricorrente svolge analoghe osservazioni con riguardo alla tutela del risparmio prevista dall'art. 47 Cost. Il collegamento con la previsione dell'art. 118, quarto comma, Cost. è operato con la considerazione che, grazie alla destinazione degli utili delle banche popolari a iniziative di carattere socio-sanitario, scientifico e culturale, le regioni e gli enti locali possono favorire iniziative dei cittadini per attività di interesse generale.

Facendone venir meno il carattere mutualistico, il legislatore statale avrebbe determinato lo «sradicamento» delle banche popolari dal territorio di riferimento, e avrebbe privato le regioni e gli enti locali di un fondamentale motore di sviluppo economico e sociale.

Sarebbero inoltre frustrate le finalità di accesso popolare al credito, perseguite dall'art. 47 Cost.

L'intervento statale inciderebbe ancora sulla libertà contrattuale e di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost., anche nella sua funzione sociale, frustrerebbe gli scopi solidaristici di coloro che si sono associati per perseguire legittime finalità mutualistiche, in contrasto con gli artt. 2 e 18 Cost., e lederebbe il legittimo affidamento dei piccoli azionisti delle banche popolari nella stabilità della loro situazione giuridica.

Le motivazioni esposte a sostegno delle censure confermano che l'oggetto dell'impugnazione è limitato alla disposizione che obbliga le banche popolari alla trasformazione in società per azioni nel caso di superamento della soglia di otto miliardi di attivo, giacché solo il previsto obbligo di trasformazione societaria si traduce nella lamentata compressione delle garanzie previste dall'art. 118, quarto comma, Cost.

La genericità delle ragioni addotte a sostegno della lamentata lesione dell'art. 118, quarto comma, Cost., in conseguenza delle scelte statali concernenti il regime giuridico delle banche popolari, non consente di ritenere superata la soglia di ammissibilità della questione.

La ricorrente, infatti, non offre argomenti idonei a dare conto dell'attitudine di tale parametro a fondare una regola attributiva di specifiche competenze regionali.

Il riferimento alla promozione della cooperazione o di attività di interesse generale di carattere socio-sanitario, scientifico e culturale, che sarebbero favorite grazie agli utili destinati dalle banche popolari, non è evidentemente idoneo a rendere ragione del pregiudizio di specifiche attribuzioni regionali, che non può certo sostanzarsi nella mera affermazione di un interesse a ricevere una parte di tali utili.

Ancora più generiche e di ancor più oscuro significato – oltre che prive di motivazione – sono le censure che invocano il principio di sussidiarietà in relazione alla tutela della libertà di associazione e di iniziativa economica privata, a sostegno delle quali la ricorrente si limita ad affermare che le disposizioni impugnate inciderebbero necessariamente sulla possibilità per la Regione di favorire iniziative economiche di interesse generale da parte dei cittadini.

L'inadeguatezza degli argomenti spesi a dimostrare il supposto legame fra il principio di sussidiarietà enunciato all'art. 118, quarto comma, Cost. e i molteplici ed eterogenei valori costituzionali evocati, e il difetto di motivazione sugli ambiti di competenza regionale che, in asserita violazione dell'art. 118, quarto comma, Cost., sarebbero incisi dalla disposizione censurata, conducono necessariamente a conclusioni di inammissibilità della questione.

5.– La Regione sostiene, infine, che la norma impugnata avrebbe violato gli artt. 77 (secondo comma) e 117 Cost., «anche in combinato disposto con l'art. 3 Cost.», in quanto non sussisterebbero i presupposti che giustificano la decretazione d'urgenza.

Per il suo contenuto, l'impugnazione investe qui l'intero art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, estendendo il suo oggetto alla complessiva riforma delle banche popolari.

Il riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost. non è sorretto da un'autonoma motivazione, sicché la censura si deve considerare collegata a quella relativa agli altri parametri.

Anche in questo caso, 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.

Al riguardo si deve rilevare che la ricorrente, non solo non offre motivazione della supposta incidenza della violazione dell'art. 77 Cost. sulle attribuzioni regionali, ma omette di indicare i parametri costituzionali rilevanti, attinenti al riparto delle competenze, che verrebbero violati, limitandosi a ripetere che la norma impugnata interferisce con vari temi di interesse regionale (welfare, cultura, sport), per il forte sostegno concesso dalle banche popolari alle politiche regionali nelle stesse materie.

La genericità della censura, sotto questo profilo, ne determina l'inammissibilità.

La ricorrente indica invece con sufficiente precisione, tra le competenze regionali sulle quali ridonderebbe la violazione dell'art. 77 Cost., quella in materia di «aziende di credito a carattere regionale», prevista dal terzo comma dell'art. 117 Cost.

Sotto questo diverso profilo, la censura supera il vaglio di ammissibilità, per le considerazioni svolte sopra nel trattare la seconda questione (punto 3), ma deve tuttavia 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 ai casi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (ex plurimis, sentenze 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).

Nel preambolo del d.l. n. 3 del 2015, recante «Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti», il Governo fa riferimento, per quello che qui rileva, alle ragioni di straordinaria necessità e urgenza di avvio del processo di adeguamento del sistema bancario agli indirizzi europei.

Ulteriori e diffuse considerazioni sull'urgenza dell'intervento si rinvengono anche nella relazione che accompagna il disegno di legge di conversione, ove è fatto riferimento anche alle forti sollecitazioni del Fondo monetario internazionale e dell'Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica a trasformare le banche popolari maggiori in società per azioni.

Tutte queste ragioni, che collegano le esigenze di rafforzamento patrimoniale, di competitività e di sicurezza delle banche popolari, sia all'adeguamento del sistema bancario nazionale a indirizzi europei e di organismi internazionali, sia ai noti e deleteri effetti sull'erogazione creditizia della crisi economica e finanziaria in atto, escludono che si sia in presenza di evidente carenza del requisito della straordinaria necessità e urgenza di provvedere. Così come escludono che la valutazione del requisito sia affetta da manifesta irragionevolezza o arbitrarietà.

Le affermazioni della ricorrente sulla natura non vincolante di eventuali indirizzi europei non considerano, poi, che le ragioni della decretazione d'urgenza non si identificano con la necessità di adeguare gli ordinamenti degli Stati membri al diritto europeo, ben potendo sussistere indipendentemente da essa.

Il riferimento della Regione a risoluzioni del Parlamento europeo che invitano gli Stati membri ad adottare misure di promozione e di sostegno della struttura pluralista del mercato bancario e della cooperazione bancaria non dimostra la manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della valutazione del Governo quanto alla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza.

Per un verso, infatti, gli «indirizzi europei» evocati nel preambolo sono contenuti negli atti normativi dell'Unione europea in materia di regolamentazione prudenziale, di sistema europeo di vigilanza unica bancaria e di risanamento e risoluzione degli enti creditizi, e le finalità della riforma non sono incoerenti con essi.

Per altro verso, la norma impugnata non persegue, come afferma ripetutamente la Regione, lo scopo di “cancellare” dal sistema bancario le banche popolari, ma si limita a disciplinare la forma giuridica di quelle, tra di esse, che hanno raggiunto dimensioni significative.

Non coglie nel segno neppure l'argomento della Regione ricorrente, secondo cui la normativa impugnata, in quanto recante una riforma di sistema, non sarebbe compatibile con i presupposti del decreto-legge.

La normativa in esame, invero, non presenta una portata così ampia da caratterizzarsi come vera e propria riforma del sistema bancario.

Per quanto essa incida significativamente su un particolare tipo di azienda di credito, resta pur sempre un intervento settoriale e specifico, non assimilabile dunque a un atto definibile come riforma di sistema.

La ricorrente lamenta infine la supposta non omogeneità della stessa normativa, riferendo la censura all'intero contenuto del provvedimento, il quale introduce, oltre alle norme sulle banche popolari, misure in materia di portabilità dei conti correnti, di sostegno alle piccole e medie imprese

innovative, di tassazione agevolata dei redditi derivanti dalla cessione di beni immateriali, di prestito indiretto per investitori istituzionali esteri e di finanziamenti agevolati alle piccole e medie imprese.

Nemmeno questa censura è fondata.

L'eterogeneità non sussiste, poiché tutte le misure contemplate nella normativa oggetto di impugnazione possono essere ricondotte al comune obiettivo di sostegno dei finanziamenti alle imprese, ostacolati dalla straordinarietà della crisi economica e finanziaria in atto.

In conclusione, la questione è in parte inammissibile, per difetto di motivazione sull'individuazione di competenze regionali potenzialmente lese dalla violazione dell'art. 77 Cost., e in parte infondata, là dove supera la soglia di ammissibilità, perché la norma impugnata non contrasta con l'art. 77 Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2015, n. 33, promossa, in riferimento agli artt. 118, quarto comma, 2, 18, 41, 45 e 47 della Costituzione, dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, e 3 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 3 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 3 e 117 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Carmelinda MORANO, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2016.

Sentenza: 8 novembre 2016, n. 288

Materia: copertura delle leggi di spesa regionali

Parametri invocati: articolo 81 terzo comma Cost.

Giudizio: legittimità in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge Regione Basilicata 11 maggio 2015, n. 18 (Modifiche ed integrazioni all'art. 21 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 5 "Legge di Stabilità regionale 2015"), articolo 1

Esito: non fondatezza della questione di legittimità sollevata

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

La norma regionale impugnata introduce nuove spese a carico del bilancio regionale e indica una loro parziale copertura nelle maggiori entrate derivanti dall'applicazione della l.r. 14/2015 (Disposizioni in materia di veicoli ultraventennali), in materia di la tasse automobilistiche.

Il ricorrente deduce di avere, in precedenza, impugnato la l.r. 14/2015, perché, per i veicoli ultraventennali di particolare interesse storico o collezionistico, aveva introdotto un regime di tassazione di favore rispetto alla disciplina statale della tassa automobilistica, e sostiene che la norma di cui all'odierna impugnazione è illegittima *in via derivata*, posto che l'accoglimento delle questioni relative alla l.r. 14/2015 la priverebbe di copertura finanziaria, in violazione dell'articolo 81, terzo comma, Cost.

Nelle more del giudizio, l'articolo 1, commi 2, 3 e 4 della l.r. 14/2015 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, con sentenza n. 199/2016.

La Corte giudica non fondata la questione di legittimità sollevata dal governo poiché è evidente che l'illegittimità della l.r. 14/2015 ha determinato un incremento, anziché una riduzione, delle tasse automobilistiche percepite dalla Regione, perché ha fatto venire meno il regime di favore introdotto per i veicoli ultraventennali che, assoggettati invece alla disciplina statale, sono soggetti al pagamento di una tassa più onerosa.

Non è dunque corretta l'affermazione del ricorrente secondo cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della l.r.14/2015 *ha privato le maggiori provvidenze economiche previste con la legge regionale impugnata della fonte delle risorse economiche di copertura* e non sussiste l'illegittimità costituzionale *in via derivata*, posta a fondamento del ricorso.

Bilancio e contabilità pubblica - Modifiche e integrazioni alla legge di stabilità regionale 2015 - Copertura finanziaria di nuove spese con le maggiori entrate derivanti dall'applicazione della legge regionale n. 14 del 2015, concernente la tassa automobilistica. - Legge della Regione Basilicata 11 maggio 2015, n. 18 (Modifiche ed integrazioni all'art. 21 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 5 "Legge di Stabilità regionale 2015"), art. 1. - (T-160288) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.52 del 28-12-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 11 maggio 2015, n. 18 (Modifiche ed integrazioni all'art. 21 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 5 "Legge di Stabilità regionale 2015"), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 15-20 luglio 2015, depositato in cancelleria il 21 luglio 2015 ed iscritto al n. 76 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

udito l'avvocato dello Stato Angelo Venturini 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 una questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 11 maggio 2015, n. 18 (Modifiche ed integrazioni all'art. 21 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 5 "Legge di Stabilità regionale 2015"), in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

La disposizione censurata sostituisce l'art. 21 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2015), incrementando la spesa regionale e rinvenendo (comma 5) la relativa copertura finanziaria, per l'anno 2015, nelle maggiori entrate derivanti dalla legge della Regione Basilicata 31 marzo 2015, n. 14 (Disposizioni in materia di veicoli ultraventennali).

Il ricorrente deduce di avere impugnato innanzi a questa Corte l'art. 1 della legge regionale n. 14 del 2015, con il quale la Regione ha assoggettato gli autoveicoli e i motoveicoli ultraventennali a un particolare regime di tassazione, e che l'accoglimento di tale impugnazione comporterebbe, «in via derivata», l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale n. 18 del 2015, perché priverebbe la Regione delle entrate supplementari occorrenti per far fronte al previsto incremento di spesa. Sarebbe perciò violato l'art. 81, terzo comma, Cost.

2.– Nelle more del giudizio l'art. 2 della legge della Regione Basilicata 27 ottobre 2015, n. 47 (Disposizioni varie in materia di veicoli ultraventennali e di provvidenze economiche di cui alle leggi regionali n. 22/1986, n. 26/1989 e n. 30/1981 e s.m.i.) ha nuovamente sostituito l'art. 21 della legge regionale n. 5 del 2015 e ha individuato altre risorse per fronteggiare l'incremento di spesa, senza menzionare più la legge regionale n. 14 del 2015.

L'abrogazione della disposizione censurata però non determina la cessazione della materia del contendere, come ha posto in rilievo l'Avvocatura generale dello Stato, perché non si può escludere che la disposizione abbia trovato applicazione con l'emissione di titoli di spesa fondati sulla copertura finanziaria offerta dalla legge regionale n. 14 del 2015 (ex plurimis, sentenza n. 199 del 2016).

3.– La questione non è fondata.

L'art. 1 della legge regionale n. 14 del 2015 era composto da quattro commi e il Presidente del Consiglio dei ministri, con il precedente ricorso, ne aveva impugnati tre (il secondo, il terzo e il quarto), dei quali questa Corte, con la sentenza n. 199 del 2016, aveva poi dichiarato l'illegittimità costituzionale.

Il comma 1 del citato art. 1, non impugnato, aveva abrogato alcune disposizioni della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2015), che per gli autoveicoli e i motoveicoli «di anzianità tra i venti e i trenta anni, classificati d'interesse storico o

collezionistico» e iscritti in appositi registri, avevano introdotto un regime di tassazione più vantaggioso di quello stabilito dalla legge dello Stato. Questo comma, avendo eliminato la deroga, non era stato impugnato dallo Stato e aveva determinato un incremento delle entrate regionali, per il maggiore importo della ripristinata tassa automobilistica.

Il secondo, il terzo e il quarto comma dello stesso articolo, invece, avevano introdotto nuovi e diversi trattamenti di favore per i proprietari di autoveicoli e di motoveicoli ultraventennali, e per questa ragione erano stati impugnati e successivamente dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 1 della legge regionale n. 18 del 2015 sarebbe illegittimo «in via derivata», per la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., perché la copertura finanziaria delle maggiori spese previste da tale articolo dovrebbe essere assicurata dalle norme di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale.

È però evidente che tale illegittimità ha determinato un incremento, anziché una riduzione, delle tasse automobilistiche percepite dalla Regione, perché ha fatto venire meno il regime di favore introdotto per i veicoli ultraventennali.

Questi infatti, anche in forza del comma 1 dell'art. 1 della legge regionale n. 14 del 2015, rimasto in vita, sono stati assoggettati alla disciplina statale, che comporta il pagamento di una tassa sensibilmente più onerosa.

Perciò non è corretto affermare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 1 della legge regionale n. 14 del 2015 ha, come sostiene il ricorrente, privato «le maggiori provvidenze economiche previste con la legge regionale impugnata» della «fonte delle risorse economiche di copertura».

Queste risorse, come si è visto, risultano invece incrementate, sicché non sussiste l'illegittimità costituzionale «in via derivata» addotta a fondamento del ricorso.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 11 maggio 2015, n. 18 (Modifiche ed integrazioni all'art. 21 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 5 “Legge di Stabilità regionale 2015”), 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 novembre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Giorgio LATTANZI, Redattore
Carmelinda MORANO, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2016.

Elenco delle sentenze di mero rito

Sentenza n. 245/2016, in materia di trasporto pubblico locale;

Sentenza n. 253/2016, in materia di disciplina dell'impiego dei farmaci;

Sentenza n. 277/2016, in materia di città metropolitane ed enti di area vasta.

